

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



Ministerio
de **Telecomunicaciones y de la
Sociedad de la Información**

**MINISTERIO DE
TELECOMUNICACIONES Y DE LA
SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN**

**ACUERDO Nro.
MINTEL-MINTEL-2023-0007**

**EXPÍDESE LA POLÍTICA PÚBLICA
PARA EL DESARROLLO Y FOMENTO
DEL SECTOR POSTAL 2023 - 2025**

ACUERDO Nro. MINTEL-MINTEL-2023-0007**SRA. DRA. VIANNA DI MARIA MAINO ISAIAS
MINISTRA DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN****CONSIDERANDO:**

Que el artículo 85 de la Constitución de la República dispone: *"La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad (...) En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades "*;

Que el artículo 141 de la Constitución de la República señala: *"La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas"*;

Que el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República permite: *"A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión"*;

Que el artículo 226 de la Constitución de la República señala: *"Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución"*;

Que el numeral 12 del artículo 261 de la Constitución de la República determina: *"El Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales"*;

Que el segundo inciso del artículo 314 de la Constitución de la República dispone que el Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad;

Que el artículo 315 de la Constitución de la República determina que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de las actividades económicas.

Que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 15, dispone: *"De las políticas públicas.- La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (...) "*;

Que el artículo 7 de la Ley General de los Servicios Postales señala: *"Al Ministerio rector del sector postal le corresponde establecer y evaluar políticas, directrices y planes aplicables de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento General. El Ministerio rector en el ámbito de los servicios postales tiene las siguientes atribuciones:*

1. Formular, orientar, coordinar y evaluar las políticas públicas y planes para la promoción y desarrollo del servicio postal";

Que el artículo 8 del Reglamento General a la Ley General de los Servicios Postales señala: *“El Ministerio rector del sector postal, designado por la Presidenta o Presidente de la República, establecerá la Política Pública del Sector Postal, que deberá enmarcarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo.”*.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva los ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios, sin necesidad de autorización alguna del Presidente de la República, salvo los casos expresamente señalados en leyes especiales;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 8 de 13 de agosto de 2009, publicado en el Registro Oficial Nro. 10, de 24 de agosto de 2009, el Presidente de la República creó el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 23 de 24 de mayo de 2021, el Presidente de la República del Ecuador designó a la Dra. Vianna Di María Maino Isaías como Ministra de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información;

Que la Secretaría Nacional de Planificación, mediante Acuerdo No. SNP-SNP-2022-0007-A, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 27 de 23 de marzo de 2022, expidió la Guía Metodología para la Formulación de Política Pública, que establece lineamientos orientadores para su formulación y fortalece los mecanismos de acompañamiento metodológico del ente rector de la planificación a las entidades rectores responsables de la formulación;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 806, publicado en el Registro Oficial No. 637 de 27 de noviembre de 2015, se reformó el artículo 22 del Decreto Ejecutivo Nro. 8 de 13 de agosto de 2009, en el que se señala: *“El Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información será el órgano rector del sector postal, y le corresponderá establecer y evaluar políticas, directrices y planes aplicables de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de los Servicios Postales y su Reglamento General”*;

Que mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1037 de 6 de mayo del 2020, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 209 de 22 de mayo de 2020, se suprimió la Agencia de Regulación y Control Postal y se dispuso que *“(…) una vez concluido el proceso de supresión todas las competencias, atribuciones, funciones, programas y proyectos, representaciones y delegaciones constantes en leyes, decretos, reglamentos y demás normativa vigente que le correspondía a la Agencia de Regulación y Control Postal, serán asumidas por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información”*;

Que mediante Acuerdo Ministerial No. MINTEL-MINTEL-2022-0019 de 6 de julio de 2022 la Ministra de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información delegó al Viceministro de Tecnologías de la Información y Comunicación para que conforme y lidere el Equipo Político y designe el Equipo Técnico para el proceso de formulación o actualización de las políticas públicas sectoriales que son competencia del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, en calidad de ente rector, conforme lo dispone la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública y la normativa que para el efecto emita el ente rector de planificación;

Que con memorando Nro. MINTEL-VTIC-2022-0059-M de 11 de julio de 2022 el Viceministro de Tecnologías de la Información y Comunicación conformó el Equipo Político y designó al Equipo Técnico para el proceso de formulación de la política pública del sector postal, así como también solicitó la presentación del Plan de Trabajo y Hoja de Ruta;

Que conforme se desprende del Acta de 14 de julio de 2022, se reunieron el Equipo Político y el Equipo Técnico para el proceso de actualización de las políticas públicas sectoriales y se resolvió iniciar los espacios de participación ciudadana con las convocatorias a los interesados para la formulación de las políticas públicas de los sectores de telecomunicaciones y postal;

Que conforme se desprende del Acta de 14 de julio de 2022 el Equipo Político designó al Equipo Técnico para la Política Pública del Sector Postal, reunión en la que además se aprobó el Plan de Trabajo que incluye los mecanismos de diálogo, mapa de actores y hoja de ruta, así como también se aprobó la

coordinación de los espacios de participación de la ciudadanía;

Que el 21 de julio de 2022, mediante correo electrónico, la Directora de Políticas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales invitó a los diversos actores del sector postal a la Primera Mesa de Diálogo del Sector Postal;

Que mediante oficios Nro. MINTEL-STAP-2022-0465-O y Nro. MINTEL-STAP-2022-0466-O, de 9 y 10 de diciembre de 2023, respectivamente, el Subsecretario de Telecomunicaciones y Asuntos Postales invitó a los diversos actores del sector postal a la Segunda Mesa de Diálogo del Sector Postal;

Que el 22 de julio y 12 de diciembre de 2022 se llevaron a cabo la Primera y Segunda Mesa de Diálogo del Sector Postal, respectivamente, en las que participaron diversos actores de la sociedad civil y entidades del sector público en el ámbito del sector postal;

Que conforme se desprende del Acta de reunión de 30 de diciembre de 2022 el Equipo Político validó y aprobó la propuesta de Política Pública para el desarrollo y fomento del sector postal 2023-2025;

Que mediante oficio Nro. MINTEL-MINTEL-2023-0036-O de 23 de enero de 2023 la Ministra de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información remitió al Secretario Nacional de Planificación la Política Pública para el desarrollo y fomento del sector postal 2023-2025 y solicitó la respectiva validación;

Que mediante oficio Nro. SNP-SGP-SPN-2023-0380-OF de 13 de abril de 2023 el Subsecretario de Planificación Nacional informó a la Ministra de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información lo siguiente: *“En referencia al oficio Nro. MINTEL-MINTEL-2023-0036-O de 23 de enero de 2023, mediante el cual el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información -MINTEL solicitó a la Secretaría Nacional de Planificación la revisión y validación de la “Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal”. Al respecto, me permito indicar que con oficio Nro. SNP-SGP-SPN-2023-0090-OF de 01 de febrero de 2023, esta Secretaría de Estado remitió observaciones a la documentación de la “Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal” con la finalidad de que sean subsanadas por el MINTEL y de esta manera continuar con el proceso de validación conforme la “Guía metodológica para la formulación de política pública” emitida el 16 de febrero de 2022, mediante Acuerdo Nro. SNP-SNP-2022-0007-A. De esta manera, el 31 de marzo de 2023, mediante correo electrónico institucional el MINTEL remitió la documentación ajustada conforme las observaciones previamente remitidas. Es así que, luego de la revisión de la información de sustento al proceso de formulación, así como también del documento final de la Política Pública se establece la validación metodológica, ante lo cual corresponde al Ministerio continuar con el proceso de aprobación y su posterior implementación (...)”*.

Que mediante memorando Nro. MINTEL-STAP-2023-0142-M de 18 de abril de 2023 el Subsecretario de Telecomunicaciones y Asuntos Postales remitió a la Coordinación General Jurídica el Informe Técnico de Política Pública para el desarrollo y fomento del sector postal 2023-2025, elaborado por la Dirección de Políticas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales y aprobado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales, en el que se recomienda *“(...) poner en conocimiento de la Ministra de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información el pronunciamiento de la Secretaría Nacional de Planificación, para la aprobación de la Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal 2023 – 2025”*;

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 154 numeral 1 de la Constitución de la República, el numeral 1 del artículo 7 de la Ley General de los Servicios Postales, el artículo 8 del Reglamento General a la Ley General de los Servicios Postales y el artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva;

ACUERDA:

Art. 1.- Expedir la Política Pública para el desarrollo y fomento del sector postal 2023-2025, que consta como Anexo al presente Acuerdo Ministerial.

Art. 2.- De la ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Pública, en el ámbito de sus competencias, encárguese a la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

El presente Acuerdo Ministerial, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en Quito, D.M., a los 27 día(s) del mes de Abril de dos mil veintitrés.

Documento firmado electrónicamente

SRA. DRA. VIANNA DI MARIA MAINO ISAIAS
MINISTRA DE TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN



Firmado electrónicamente por:
**VIANNA DI MARIA
MAINO ISAIAS**



Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información

POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO Y FOMENTO DEL SECTOR POSTAL 2023 - 2025

Abril 2023

Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales

Dirección de Políticas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN.....	
1.1	ANTECEDENTES.....	
1.2	JUSTIFICACIÓN Y BASE LEGAL	
1.2.1	JUSTIFICACIÓN.....	
1.2.2	BASE LEGAL PARA ELABORAR LA POLÍTICA POSTAL.....	
1.3	BASE TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA POSTAL.....	
1.4	CONTEXTO SECTORIAL.....	
1.4.1	Ámbito Nacional.....	
1.4.2	Ámbito Internacional.....	
1.5	PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SECTOR POSTAL	
2	DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES DE LA POLÍTICA POSTAL.....	
2.1	SECTOR POSTAL Y DESARROLLO NACIONAL.....	
2.1.1	SITUACIÓN ACTUAL.....	
2.1.2	CONTEXTO INTERNACIONAL	
2.1.3	DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES	
2.2	MARCO REGULATORIO	
2.2.1	SITUACIÓN ACTUAL.....	
2.2.2	CONTEXTO INTERNACIONAL	
2.2.3	DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN ECUADOR	
2.3	AUTORIDADES NACIONALES DE REGULACIÓN	
2.3.1	SITUACIÓN ACTUAL.....	
2.3.2	CONTEXTO INTERNACIONAL	
2.3.3	DIAGNÓSTICO DE POLÍTICA PÚBLICA PREVIA	
2.4	MERCADO POSTAL.....	
2.4.1	SITUACIÓN ACTUAL.....	
2.4.2	CONTEXTO INTERNACIONAL	
2.4.3	DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES	
2.5	SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.....	
2.5.1	SITUACIÓN ACTUAL.....	
2.5.2	CONTEXTO INTERNACIONAL	
2.5.3	DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES	
2.6	OPERADOR DESIGNADO	
2.6.1	SITUACIÓN ACTUAL.....	
2.6.2	CONTEXTO INTERNACIONAL	
2.6.3	DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES	
3	IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES Y PROBLEMÁTICAS.....	
4	PRIORIZACIÓN DE OPORTUNIDADES DE DESARROLLO Y/O PROBLEMÁTICAS	
5	IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN	
6	POLÍTICA PÚBLICA.....	
6.1	OBJETIVO GENERAL	
6.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y ESTRATEGIAS POR COMPONENTES	
6.2.1	Mercado Postal, Sector Postal y Desarrollo Nacional	
6.2.2	Servicio Postal Universal y Operador Postal Designado	
6.2.3	Marco Regulatorio y Autoridades Nacionales de Regulación	
6.3	INDICADORES, METAS Y ACTORES.....	
6.4	PRESUPUESTO REFERENCIAL	

6.5 VINCULACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA – SNDPP

Índice de Tablas

Tabla 1	Actores del sector postal.....
Tabla 2	Tasa de acceso a Internet.....
Tabla 3	Plataformas digitales dedicadas al e-commerce.....
Tabla 4	Impacto del comercio electrónico en el Ecuador.....
Tabla 5	Porcentaje de contribución del sector postal PIB
Tabla 6	Autoridades que intervienen en la Política Pública del sector Postal.....
Tabla 7	Importe recaudado de la industria postal.....
Tabla 8	Personal Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales
Tabla 9	Expedientes sancionadores iniciados.....
Tabla 10	Volumen anual de envíos del Operador Postal Designado
Tabla 11	Volumen del mercado postal ecuatoriano.....
Tabla 12	Facturación del mercado postal ecuatoriano
Tabla 13	Mercado postal ecuatoriano en función de los envíos nacionales e internacionales .
Tabla 14	Volumen de envíos en el mercado postal ecuatoriano.....
Tabla 15	Participación en el mercado postal ecuatoriano.....
Tabla 16	Consultas anuales al sistema del código postal
Tabla 17	Mano de obra ocupada del sector postal
Tabla 18	Puntos de acceso del operador postal designado
Tabla 19	Calidad de tiempos de entrega del Operador Designado
Tabla 20	Red postal del Operador Designado
Tabla 21	Ventas anuales del Operador Designado
Tabla 22	Dimensión de la red postal mundial (1/2)
Tabla 23	Dimensión de la red postal mundial (2/2)
Tabla 24	Modalidades de entrega de los envíos postales en las regiones del mundo.....
Tabla 25	Evolución jurídica de Operadores Designados en el mundo
Tabla 26	Indicadores, metas y actores
Tabla 27	Presupuesto referencial
Tabla 28	Articulación con Agendas de Igualdad

Índice de Figuras

Figura 1	Acceso público a Internet en América Latina y Caribe
Figura 2	Porcentaje de ingresos de la actividad postal.....
Figura 3	Evolución de la facturación del sector postal
Figura 4	Facturación por tipo de operador postal
Figura 5	Facturación por tamaño de empresa.....
Figura 6	Puntos de atención de los servicios postales.....
Figura 7	Puntos de atención de la red postal matrices, sucursales.....
Figura 8	Puntos de atención en red postal rural y urbana
Figura 9	Modalidad de entrega para el SPU
Figura 10	Composición de envíos del Operador Designado
Figura 11	Plantilla del Operador Designado
Figura 12	Participación en el mercado mundial de Operadores Designados.....
Figura 13	Acceso a servicios postales en América Latina y El Caribe

Figura 14 Ingresos de Operadores Designados por segmento
Figura 15 Ingresos percibidos de Operadores Designados.....
Figura 16 E-commerce por región (% de ventas al menudeo)

1 INTRODUCCIÓN

1.1 ANTECEDENTES

El derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos es un derecho constitucionalmente protegido por la Constitución de la República del Ecuador (artículo 16).

El Estado garantiza un servicio postal universal entendido como el conjunto de servicios básicos postales, que tienen naturaleza de servicio público, y que todos los ciudadanos de la República del Ecuador tienen derecho a su acceso en condiciones mínimas de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, garantizando también el derecho universal a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características (art. 66 numeral 25 Constitución).

Este derecho a un servicio postal universal, además es un compromiso internacional, en virtud de lo establecido en las Actas de la Unión Postal Universal firmadas por los representantes plenipotenciarios de la República de Ecuador.

En el año 2016, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información - MINTEL, emitió el Acuerdo Ministerial No. 011-2016 de 23 de mayo de 2016, con el cual se promulgó la Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal Ecuatoriano 2016-2020, con cinco componentes y seis políticas públicas.

Durante el período 2016-2020 se dieron cambios sectoriales (liquidación de Correos del Ecuador CDE E.P. y supresión de la Agencia de Regulación y Control Postal ARCPOSTAL), que afectaron a la ejecución de las políticas públicas.

El presente documento establece una nueva Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal 2023-2025, considerando la información disponible en su momento por la extinta Agencia de Regulación y Control Postal y el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información – MINTEL que viene a tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Alinear en el tiempo la política pública del sector postal y el Plan Nacional de Desarrollo (Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025) al objeto de coordinar las necesidades sectoriales con los objetivos nacionales.
- Realizar un diagnóstico e identificar problemas de los distintos componentes del sector postal analizados.
- Definir objetivos (criterios SMART) teniendo en cuenta previamente los intereses de los actores del sector.

- Establecer indicadores y metas de cumplimiento.
- Realizar evaluaciones periódicas de cumplimiento de las metas.
- Para el control de cumplimiento de los objetivos y metas se utilizará la estadística postal generada durante el período de ejecución de la política.

1.2 JUSTIFICACIÓN Y BASE LEGAL

1.2.1 JUSTIFICACIÓN

La última política pública postal comprendió el periodo 2016-2020 y durante este periodo hubo cambios sectoriales (liquidación de Correos del Ecuador CDE E.P. y supresión de la Agencia de Regulación y Control Postal ARCPOSTAL), que afectaron el escenario y la ejecución de las políticas públicas del sector postal.

El sector postal es sensible a los cambios, especialmente la introducción de nuevas tecnologías y los nuevos hábitos y necesidades de la población en el intercambio de comunicaciones y mercaderías.

Por otra parte, el COVID-19 está acelerando la tendencia mundial a la contracción del segmento de cartas en un 13.6% y un incremento del 17.7% en la demanda de encomiendas y de costos de la cadena de suministro (UPU, 2021).

Desde la última política pública del sector postal, el contexto del sector ha venido acompañado de los cambios en los actores principales, habiéndose suprimido la Agencia especializada de Regulación Postal (Agencia de Regulación y Control Postal ARCPOSTAL), centralizando sus funciones el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

Asimismo, se ha cambiado el anterior operador designado (Correos del Ecuador CDE E.P.) empresa extinguida mediante Decreto Ejecutivo No. 1056 de 19 de mayo de 2020, y la creación de otro operador designado como es la Empresa Pública Servicios Postales del Ecuador (SPE E.P.).

Este nuevo escenario sectorial derivado de la centralización de atribuciones regulatorias y de la creación de un nuevo operador designado en Ecuador, afectó la continuidad del servicio postal universal (UPAEP, 2022).

En este nuevo contexto de mercado, de necesidades de los usuarios e institucional se deben abordar nuevos retos:

- Adaptar la estructura productiva a un mercado de paquetería y reformular la capacidad instalada postal del país a un contexto de descenso del volumen de envíos de correspondencia, con una especial atención a las personas y regiones vulnerables.
- Adaptar el régimen regulatorio a la entrada de nuevos actores en el sector (plataformas digitales e-commerce y e-retailers) y a la confusión jurídica entre sectores colindantes (transporte, logística, postal).
- La reformulación de las obligaciones del servicio postal universal y sus condiciones de financiación.
- Adaptar el marco normativo y de control regulatorio a las nuevas necesidades de la sociedad, de las empresas (micro, pequeñas y mediana empresas MIPYMES) y de los particulares.
- Tener en cuenta los efectos de la globalización, la introducción de nuevas tecnologías, la diversificación de la oferta de servicios y la sostenibilidad medioambiental.
- Reforzar el control, supervisión, inspección y sanción de un mercado informal que perjudica a los usuarios a la libre y leal competencia entre los operadores postales.
- Modernización y diversificación del portafolio de productos y servicios prestados por los operadores postales tanto públicos como privados.
- Reforzar, mediante mecanismos normativos y de control, la protección de los usuarios, especialmente de los más vulnerables, de los servicios postales.

En este sentido, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información – MINTEL a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales y su Dirección de Políticas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales, considera que dar cumplimiento a estos retos redundará en la promoción y desarrollo del sector postal, impactando en la cadena de valor con otros sectores productivos, erigiéndose en parte esencial de la infraestructura general del Ecuador.

1.2.2 BASE LEGAL PARA ELABORAR LA POLÍTICA POSTAL

Los fundamentos normativos para la formulación de la política pública postal tienen como marco normativo el siguiente:

I. Sobre los criterios de formulación de la política pública postal:

- La formulación de las políticas públicas (Art. 85 Constitución de la República):
 - Se orientará a hacer efectivo el buen vivir y todos los derechos y se formularán a partir del principio de solidaridad.
 - Debe conciliar los derechos constitucionales que, en su caso, estén en conflicto.
 - Garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto.

II. Sobre la competencia para formular y evaluar la política pública postal:

- Los titulares de los ministerios ejercerán la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo (Art. 154 Constitución República).
- El Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) es el ministerio rector del sector postal y a él le corresponde establecer y evaluar políticas directrices y planes aplicables [Decreto Ejecutivo No. 806 (publicado en Registro Oficial No. 637 de noviembre de 2015)].
- Al MINTEL le corresponde formular, orientar, coordinar y evaluar las políticas públicas del sector postal y planes para la promoción y desarrollo del servicio postal (Art. 7 de la Ley General de los Servicios Postales - LGSP).
- El Acuerdo No. MINTEL-2022-0016 de 13 de junio de 2022, establece:
 - La misión del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (Art. 2): “Ser el órgano rector del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación en el Ecuador, que incluyen las telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico, gobierno electrónico, simplificación de trámites y sociedad de la información, que emite normativa, políticas, planes y realiza el seguimiento y evaluación de su implementación, que regula y controla el sector postal (...)”.
 - Una de las atribuciones del Viceministro de Tecnologías de la Información y Comunicación es: “Aprobar los informes para la emisión de políticas, planes, programas, proyectos, normas y directrices en los sectores de telecomunicaciones y sociedad de la información, informática, tecnologías de la información y las comunicaciones y de la seguridad de la información, espectro radioeléctrico, postal y planes para la promoción y desarrollo del servicio postal (...)”.
 - Como parte de las atribuciones del Subsecretario de Telecomunicaciones y Asuntos Postales se encuentran: “d) Aprobar y expedir normas, instrumentos regulatorios para la prestación de servicios postales, fijación de régimen tarifario y de control de conformidad con la ley y la normativa internacional del servicio postal universal y de los servicios postales en régimen de libre competencia”: “l) Articular el desarrollo de los instrumentos regulatorios relacionados con el Servicio Postal Universal y con los servicios postales de libre competencia”.
 - Parte de las atribuciones de la Dirección de Políticas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales es “Elaborar, revisar y aprobar los insumos técnicos para la generación de políticas, políticas públicas, planes, programas, proyectos para la promoción y desarrollo del servicio postal; así como, expandir la infraestructura que asegure el acceso al servicio postal universal”.
 - Parte de las atribuciones de la Dirección de Supervisión y Evaluación de Empresas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales es “Gestionar la evaluación del

cumplimiento de las metas y los objetivos de las políticas y planes implementados para el desarrollo del sector de telecomunicaciones y del sector postal”.

III. Sobre el operador designado para prestar el SPU:

- El Estado *constituirá empresas públicas para* la gestión de sectores estratégicos y la *prestación de servicios públicos* (artículo 315 Constitución República).
- El Estado Central tendrá competencias sobre: ...12. El control y administración de las empresas públicas nacionales (artículo 261 Constitución República).

IV. Sobre la regulación y control del servicio postal

- Los servicios postales son *servicios de interés general* y el Estado es el responsable de su administración, regulación y control (art. 1 Ley General de Servicios Postales).
- El Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información con la supresión de la Agencia de Regulación y Control Postal asumió las funciones de administración, regulación y control del sector postal (Decreto Ejecutivo No. 1037 de 06 de mayo de 2020).

V. Sobre la prestación del servicio postal universal (SPU)

- El Estado es el responsable de la provisión de los servicios públicos (artículo 314 de la Constitución de la República).
- El servicio postal universal es la única parte de los servicios postales que es considerada *servicio público* y por lo tanto el Estado no solo es responsable de su regulación y control, sino que también es responsable de garantizar su prestación (Art. 1 Ley General de Servicios Postales).
- El SPU podrá gestionarse en cualquiera de las formas jurídicas contempladas en la Constitución de la República, de conformidad con las políticas públicas y el Plan de Implementación del Servicio Postal Universal aprobados por el Ministerio rector (Art. 25 LGSP).
- El Decreto Ejecutivo No. 1056 de 19 de mayo de 2020 dispuso la extinción de la Empresa Pública Correos del Ecuador (CDE EP), pasando a estar en liquidación, y mediante Decreto Ejecutivo No. 1244 de 23 de febrero de 2021, se decretó la escisión de CDE EP y la creación de la Empresa Servicios Postales del Ecuador SPE EP como nuevo operador postal designado.

1.3 BASE TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA POSTAL

La supresión de Correos del Ecuador CDE E.P. y de la Agencia de Regulación y Control Postal ARCPOSTAL afectó a las fuentes de información para la elaboración de la política

pública del sector postal, toda vez que esta información se generaba a través de estas instituciones.

A partir de estos cambios institucionales se encontraron dificultades para elaborar la estadística postal habiéndose interrumpido las series históricas al suprimir la ARCPOSTAL.

En la actualidad estas fuentes de información se centralizan a través del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información - MINTEL. En todo caso MINTEL, cuando asumió las funciones de ARCPOSTAL (durante el primer trimestre de 2021), realizó el levantamiento de información estadística a través formularios de forma *online*.

1.4 CONTEXTO SECTORIAL

1.4.1 Ámbito Nacional

La Tabla No.1 recoge los distintos actores que tienen una relevancia directa o indirecta en el sector, así como las funciones e intereses de su participación en el mismo:

Tabla 1 Actores del sector postal

Actores	Funciones básicas e intereses en el sector postal
<p>Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información</p>	<p>Seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos sectoriales</p> <p>Control de gestión del operador público postal.</p> <p>Elaboración de normativa, establecimiento de directrices y evaluación del cumplimiento de los planes de regulación y control postal.</p> <p>Establecimiento de directrices para la gestión del Sistema del Código Postal Ecuatoriano.</p> <p>Fijación del régimen tarifario del servicio postal universal y de los servicios postales en régimen de libre competencia.</p> <p>Gestión de títulos habilitantes para prestar actividades postales y concesiones para la prestación del Servicio Postal Universal.</p> <p>Evaluación del cumplimiento del Plan de Implementación del Servicio Postal Universal y la ejecución del Plan Anual de Emisiones Postales.</p>

Actores	Funciones básicas e intereses en el sector postal
	<p>Resolución de reclamaciones y denuncias de los usuarios y operadores de los servicios postales.</p> <p>Elaboración y evaluación de indicadores y estadísticas del sector.</p> <p>Participación en los organismos internacionales postales.</p>
Ministerio de Economía y Finanzas	Diseñar y ejecutar políticas de actividades económicas (como el sector postal) que permitan alcanzar la sostenibilidad, crecimiento y equidad de la economía para impulsar el desarrollo económico y social del Ecuador.
Ministerio de Transportes y Obras Públicas	Formulación de políticas, regulaciones, planes, programas y proyectos, que garanticen un Sistema Nacional del Transporte Intermodal y Multimodal, sustentado en una red de Transporte con estándares internacionales de calidad, alineados con las directrices económicas, sociales, medioambientales y el plan nacional de desarrollo.
Servicios Postales del Ecuador	Operador postal designado del Ecuador responsable de prestar el servicio postal universal en el ámbito y condiciones de prestación y financiación normativamente establecidas.
Secretaría Nacional de Planificación	Rectoría de la planificación nacional, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos nacionales y promoviendo el desarrollo del Ecuador.
Agencia Nacional de Tránsito	Planificación, regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial cumpliendo con los principios de equidad, de inclusión, libre movilidad y desarrollo sostenible.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Rectoría de la política exterior, la movilidad humana y la cooperación internacional.
Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	Inserción estratégica del Ecuador en el comercio mundial a través del desarrollo productivo, la mejora de la competitividad integral, el desarrollo de las cadenas de valor y las inversiones.
Consejo Nacional para la Igualdad de Género	Asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres y personas LGBTI consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades	Formula y realiza el seguimiento de las políticas públicas en materia de discapacidad, garantizando el respeto al derecho de igualdad y no discriminación.
Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades	Asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de personas pertenecientes a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	Asegurar el pleno ejercicio de derechos, igualdad y no discriminación de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas mayores.
Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador	Facilitar el comercio exterior y ejercer el control de la entrada y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte

Actores	Funciones básicas e intereses en el sector postal
	<p>por las fronteras y zonas aduaneras de la República, así como quienes efectúen actividades directa o indirectamente relacionadas con el tráfico internacional de mercancías;</p> <p>Determinar y recaudar las obligaciones tributarias causadas por efecto de la importación y exportación de mercancías</p> <p>Resolver los reclamos, recursos, peticiones y consultas de los interesados; prevenir, perseguir y sancionar las infracciones aduaneras.</p>
Defensoría del Pueblo	<p>Promover y proteger los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país y en el exterior; y los derechos de la naturaleza, para propiciar la vida digna y el buen vivir.</p> <p>Defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que garantiza la Constitución Política de la República del Ecuador y observar la calidad de los servicios públicos.</p>
Gobiernos Autónomos Descentralizados	<p>Planificar, construir y mantener el sistema vial en el ámbito de sus competencias.</p>
Asociación Ecuatoriana de Empresas de Mensajería Expresa y Courier (ASEMEC)	<p>Gremio de la industria de courier y logística, conformado por empresas nacionales e internacionales cuyo objetivo es el de procurar el desarrollo, perfeccionamiento y capacitación de sus miembros en las actividades vinculadas al servicio de entrega de correspondencia, paquetería y carga en general, a nivel local, nacional e internacional y otras actividades afines y complementarias, procurando que las mismas se vayan adecuando a las nuevas tecnologías y sociedad de la información.</p>
Asociación de Couriers Familiares Ecuatorianos (ACFE)	<p>Asociación cuyo objetivo es salvaguardar los derechos de los couriers que sirven a una población vulnerable como lo son los migrantes ecuatorianos, y proteger a sus miembros frente a las normativas que cada gobierno vaya imponiendo.</p>

Fuente: MINTEL

1.4.2 **Ámbito Internacional**

En el ámbito internacional, al Ecuador le corresponde alinearse a los acuerdos que emergen de organismos supranacionales especializados como la Unión Postal Universal - UPU- y la Unión Postal de las Américas, España y Portugal -UPAEP-.

1.4.2.1 UNIÓN POSTAL UNIVERSAL

Se constituyó en 1874 como un organismo intergubernamental de carácter mundial, que busca la integración de las redes postales de los países para hacer posible la universalidad de los servicios y establecer las normas que rigen el intercambio mundial de los servicios postales. Actualmente lo conforman 192 países miembros y forma parte del sistema de Naciones Unidas desde 1948, estableciendo su sede en la ciudad de Berna (UPU, 2023).

1.4.2.2 UNIÓN POSTAL DE LAS AMÉRICAS, ESPAÑA Y PORTUGAL

Con sede en Montevideo - Uruguay, los países de la región constituyeron en 1911 de Correos Sudamericanos, llegando a la actual Unión Postal de las Américas, España y Portugal -UPAEP-, a la cual pertenecen 28 países. Esta unión regional se encarga de facilitar el mejoramiento permanente de los servicios postales de los países miembros, la cooperación internacional, el intercambio de experiencias y la ejecución de proyectos y acciones conjuntas con la UPU y otros organismos (UPAEP, 2023).

1.5 PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SECTOR POSTAL

El Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información -MINTEL- a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales STAP y su Dirección de Políticas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales, formula la política pública del sector postal ecuatoriano, de manera participativa.

En relación con lo anterior es necesario indicar que, durante la formulación de la política pública del sector postal de Ecuador, se recogieron los aportes de las entidades directamente relacionadas a los temas postales, con la participación de los Consejos para la Igualdad, representantes de los operadores privados y otras instituciones públicas.

De conformidad con el artículo 280 de la Constitución de la República del Ecuador, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos (...). Su observancia es obligatoria para el sector público.

En el mismo sentido el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que “la definición de la política pública nacional” está sujeto “estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo” (art. 15). En la actualidad, mediante Resolución

002-2021-CNP de 20 de septiembre de 2021 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, con el nombre Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025¹.

En concreto para el sector postal el actual Plan Nacional de Desarrollo no ha determinado metas ni acciones específicas postales, por lo que la alineación de la política postal con el PND se basa en que las medidas que se propongan sean compatibles con las directrices y políticas generales orientadas a la elaboración de políticas públicas y prestación de servicios públicos (que en Ecuador consiste sólo con una parte de los servicios postales, los que garantiza el Estado –servicio postal universal-).

El trabajo técnico de elaboración de la política pública del sector postal se basa en las directrices de la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública de la Secretaría Nacional de Planificación².

La mencionada Guía Metodológica considera como etapas del proceso de formulación a las siguientes: preparación, diagnóstico, propuesta, validación y aprobación.

Etapas de preparación:

En la etapa de preparación se realizaron las siguientes actividades relevantes:

- Mediante Acuerdo Ministerial No. MINTEL-MINTEL-2022-0019 de 06 de julio de 2022, se indica: “Delegar al Viceministro de Tecnologías de la Información y Comunicación, para que a nombre y representación de la Ministra de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, conforme y lidere el Equipo Político y designe el Equipo Técnico para el proceso de formulación o actualización de las políticas públicas sectoriales que son competencia del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, en calidad de ente rector, conforme lo dispone la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública y la normativa que para el efecto emita el ente rector de planificación”.
- Con Memorando No. MINTEL-VTIC-2022-0059-M de 11 de julio de 2022 se conforma al Equipo Político y se designa al Equipo Técnico para el proceso de formulación de la política pública del sector postal, y se solicita la presentación del Plan de Trabajo y Hoja de Ruta.

¹ <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>

² <https://www.planificacion.gob.ec/fichas-metodologicas-de-metas-del-plan-de-creacion-de-oportunidades/>

- En reunión de trabajo de 14 de julio de 2022, el Equipo Político designa al Equipo Técnico específico para la Política Pública del Sector Postal, adicionalmente el Equipo Político procedió a aprobar el Plan de Trabajo que incluye los mecanismos de diálogo, mapa de actores y Hoja de Ruta. Adicionalmente se indicó que se proceda con la coordinación de los espacios de participación ciudadana.
- El día 22 de julio de 2022 se llevó a cabo la Primera Mesa de Diálogo de la Política Pública del Sector Postal, en la cual se presentó la normativa del sector postal, la estructura de la política pública, las perspectivas para el año 2025, las etapas relativas a la formulación de la política pública, los actores relacionados y el cronograma de las mesas de diálogo.

En el proceso de obtención de los insumos para la formulación de la política pública del sector postal, se consideró necesario el acompañamiento de expertos del sector postal de organismos internacionales. Para el efecto, mediante oficio No. MINTEL-MINTEL-2022-0993-O de 15 de agosto de 2022, la Dra. Vianna Maino, Ministra de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, solicitó la asistencia técnica especializada para la actualización de la política pública del sector postal. La respuesta favorable a la mencionada solicitud, se remitió al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información con Oficio No. 0322 de 5 de septiembre de 2022 suscrito por el Dr. Franklin Castro, Secretario General de la UPAEP, en el cual además se solicita el nombramiento de un Coordinador Nacional y la conformación de un Equipo Nacional de carácter interinstitucional e interdisciplinario.

Mediante correo electrónico de 1 de octubre de 2022 se indicó a la UPU y UPAEP que el Coordinador Nacional será el Director de Políticas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales del MINTEL y se definió al Equipo Nacional con representantes de las áreas de regulación y control postal del MINTEL, así como representantes de la Empresa Pública Servicios Postales del Ecuador y de la Asociación Ecuatoriana de Empresas de Mensajería Expresa y Courier -ASEMEC-.

Etapa de Diagnóstico:

Con el apoyo de los expertos de la UPU y UPAEP, se definieron fichas de información del sector postal ecuatoriano para ser levantadas por parte del Equipo Nacional, y sobre la base del documento de política pública 2016 – 2020, se realizó la actualización de información con datos nacionales, regionales y mundiales del sector postal, habiéndose identificado brechas en la prestación de servicios especialmente con un enfoque territorial.

Se identificaron seis componentes para la política pública del sector postal como son: sector postal y desarrollo nacional, marco regulatorio, autoridades nacionales de regulación, mercado postal, servicio postal universal y operador designado. Para cada componente se analizó su situación actual, el contexto internacional y el diagnóstico con conclusiones.

De acuerdo con los componentes indicados, se realizó un análisis de las oportunidades de desarrollo y los problemas encontrados para caracterizarlos, y determinar la necesidad de la política pública. Posteriormente se realizó una priorización a través del asesoramiento de los expertos de la UPU y UPAEP y con la metodología de Importancia y Gobernabilidad.

Etapas de Propuesta:

Con los insumos de las etapas anteriores, se definieron las alternativas de solución identificando causas y efectos para proceder con su priorización bajo el criterio de viabilidad técnica, financiera, política, social, legal e institucional indicada en la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública. Sobre esa base se definieron los objetivos y estrategias, metas e indicadores; así como los responsables y el presupuesto referencial, con el apoyo de los expertos de la UPU y UPAEP, y los aportes recibidos en la Segunda Mesa de Diálogo de la Política Pública del Sector Postal llevada a cabo el día 12 de diciembre de 2022 con los actores del sector postal públicos y privados, así como de los equipos técnico y político conformados para ese efecto. Finalmente se realizó la vinculación al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa – SNDPP.

Validación y aprobación:

El documento de propuesta de Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal 2023 – 2025 fue puesto en consideración del Equipo Político del MINTEL, el cual en sesión de trabajo realizada el 30 de diciembre de 2022 aprobó el mencionado documento, disponiendo que se continúe con el proceso de validación externa a través de la entidad rectora de planificación, de conformidad con lo establecido en la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública.

Con oficio No. SNP-SGP-SPN-2023-0380-OF de 13 de abril de 2023, en atención a lo solicitado con oficio Nro. MINTEL-MINTEL-2023-0036-O de 23 de enero de 2023 y luego de la subsanación de las observaciones por parte del MINTEL, la Secretaría Nacional de Planificación establece la validación metodológica de la Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal 2023 – 2025.

2 DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES DE LA POLÍTICA POSTAL

2.1 SECTOR POSTAL Y DESARROLLO NACIONAL

2.1.1 SITUACIÓN ACTUAL

2.1.1.1 MODELO TERRITORIAL SERVICIOS POSTALES

El Modelo Territorial Actual de Servicios Postales (MTASP) está generado en base al diagnóstico participativo y a la información estadística y cartográfica vigente, disponible y relativa al sector postal, en la que se muestra la localización y el estado de este servicio en territorio.

La escasa disponibilidad de información cartográfica y estadística para la generación del modelo territorial actual constituye una de las limitantes en los procesos técnicos para la formulación del modelo territorial postal deseado.

No obstante, en base a la metodología vigente para la estimación de cobertura postal, se establecieron tres criterios para analizar la cobertura geográfica y poblacional postal:

- a) Espacios de alto interés por el sector y con cobertura total: Son zonas con alta densidad de puntos de atención postal y sobreoferta del servicio.

En esta situación se encontraban, según la última Política Pública formulada (febrero 2016), las provincias de Pichincha, Guayas, Azuay y Manabí, debido a sus facilidades de acceso, madurez tecnológica, concentración de servicios.

En esta categoría encontramos las ciudades Quito y Guayaquil.

- b) Espacios de interés medio por el sector y con cobertura parcial: Son zonas con puntos de atención postal ubicados en cabeceras cantonales, pero sin presencia en las localidades menores.

En esta situación se encontraban, según la última Política Pública formulada (febrero 2016), las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, El Oro y Loja.

En este informe se indica que la ciudad de Cuenca es la única unidad territorial de jerarquía nacional que presenta concentración media.

Se trata de ciudades de alta y mediana penetración de las TIC; niveles medios de accesibilidad (ejes viales); y tienen menor densidad de oferta de servicios postales en comparación con las zonas de alto desarrollo.

- c) Espacios sin interés por el sector y sin cobertura postal: Son zonas postales que no cuentan con ningún punto de atención postal.

En esta situación se encontraban, según la última Política Pública formulada (febrero 2016), las provincias con menores índices de cobertura dentro de sus jurisdicciones cantonales y parroquiales son: Pastaza, Cañar, Bolívar, Esmeraldas, Santa Elena, Carchi, Sucumbíos, Napo, Orellana, Zamora Chinchipe y las Zonas no Delimitadas

Asimismo, las ciudades de Ibarra, Tulcán o Latacunga registraban bajas concentraciones del servicio postal.

Las ciudades de jerarquía regional, subregional y local también presentan densidades bajas de servicio postal en territorio.

Estas zonas de bajo interés por el sector postal poseen bajos niveles de madurez de las TIC; y debido a que las potencialidades endógenas de sus territorios, no han permitido el despliegue de la oferta postal.

Hay que tener en cuenta que, de los aproximadamente 17 millones y medio de habitantes del Ecuador, el 24% vive en zonas rurales (CONALI 2022), con 821 parroquias rurales (frente a 359 parroquias urbanas), todo ello con una densidad de población media en estas zonas rurales muy baja de 23 habitantes/km².

2.1.1.2 DIGITALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD Y DEL SECTOR POSTAL

En la Tabla No. 2 se muestra la tasa de acceso a Internet con la evidente brecha digital que existe entre la población que vive en el mundo rural y la que vive en el mundo urbano en Ecuador.

Tabla 2 Tasa de acceso a Internet

Zona	Penetración por Hogar
Urbana	64,06%
Rural	33,35%

Fuente: ARCOTEL Junio 2022

Si hablamos de empresas, la información disponible (INEC 2020) nos muestra que el personal de las mismas que disponen de ordenador para su trabajo no llega, en términos generales, al 50% de sus empleados, aunque la mayoría está conectada a Internet.

Otro indicador muy importante de la digitalización de la economía y de la sociedad ecuatoriana se evidencia en la actividad de la Administración Pública. En este sentido, en la actualidad, el 100% de trámites del Gobierno Nacional (publicados a través del portal www.gob.ec) se realiza a través de canales de atención no postales: presencial, en Línea (Sitio Web/Portal Web/ Aplicación Web), correo electrónico, llamada telefónica, sistema de gestión documental Quipux y aplicación móvil (gob.ec): <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/estadisticas-gob-ec/>.

Otros de los segmentos importantes inductores de volúmenes de correspondencia postal son las empresas de servicios públicos de agua, energía y telecomunicaciones. Estas empresas no están enviando sus comunicaciones (planillas, recordatorios, entre otros) mediante los operadores postales. En el caso de las empresas de energía eléctrica y agua potable, se realiza la lectura, impresión y entrega de planillas mediante su personal o contratan a empresas que se encargan de monitorear y controlar los servicios públicos domiciliarios, tales son los casos de la Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP y la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito EPMAPS.

Finalmente, y de acuerdo con la Resolución NAC-DGERCGC18-00000191 desde el 29 de noviembre de 2022, la facturación electrónica es obligatoria para todas las personas naturales y sociedades, con excepción de las sociedades acogidas al Régimen Simplificado. En base a lo anterior, al mes de junio, de 2.27 millones de contribuyentes solo el 11.8% emitían facturación electrónica (según informe de empresa Alquimiasoft, especializada en facturación electrónica), sin embargo, con la medida, se esperaría un incremento de este porcentaje.

Por lo tanto, los principales y tradicionales renglones generadores de envíos de correspondencia (servicios públicos, administración y facturación empresarial) están cambiando el panorama postal en Ecuador, de forma que el sector postal ya no es un sector orientado a los envíos de correspondencia, sino básicamente (como se verá más adelante) a los envíos de paquetería, lo que debe transformar las estructuras productivas de los operadores postales y el rol del servicio postal universal y del operador designado como se verá en los siguientes componentes de esta política pública del sector postal.

2.1.1.3 PLATAFORMAS E-COMMERCE Y ACTIVIDAD POSTAL

En virtud de datos arrojados de encuesta por muestreo realizada por la Cámara de Comercio Electrónico, el 82% de la población “económicamente activa” ha utilizado plataformas digitales e-commerce en el último año para la compra de productos por Internet.

Se trata de un fenómeno imparables que está modificando el sector postal y los actores que intervienen en el mismo.

La Tabla No. 3 incorpora las principales plataformas digitales dedicadas al e-commerce en el Ecuador.

Tabla 3 Plataformas digitales dedicadas al e-commerce

PRODUCTO O SERVICIO	NACIONALES	INTERNACIONALES
BIENES DE USO PERSONAL	De Prati, Etafashion, Shien, Totto, Créditos Económicos, North Face, Vasari	Amazon, Walmart, Ebay, Wish, Aliexpress, Gap, Target, Falabella
BIENES PERSONALES NO	De Prati, Tía, Pycca, Créditos Económicos, Comandato, Sony, La Ganga.	Amazon, Mac, Ebay, Wish, Aliexpress, Dell, Betsbuy
SERVICIOS	Supercines, Cinemark, Ticketshow, Booking, Despegar, Latam.	
APLICACIONES DELIVERY	Uber, Macdonals, KFC, Sweetcoffe, Pedidosya, Rappi, Super easy, Cabify, Tipti, Yummy food	

Fuente: Consultores UPU / UPAEP

Para poder valorar mejor el impacto del comercio electrónico en Ecuador, basta con revisar los siguientes datos:

Tabla 4 Impacto del comercio electrónico en el Ecuador

➤ 2.570 Millones USD en transacciones digitales e-commerce.
➤ 47,5 Millones de transacciones en plataformas e-commerce
➤ 0,3 Millones de envíos postales corresponden a e-commerce.

Fuente: CECE y Boletín estadístico del sector postal en Ecuador

Para completar esta información (INEC 2020), se indica que existe un gran potencial de crecimiento del e-commerce y de la venta en línea por parte del segmento empresarial del país, toda vez que en las principales empresas del país (las que facturan a partir de 2 millones USD, incluidas medianas y grandes empresas) el porcentaje de ventas en línea oscila en una horquilla de sólo el 30% y 33 % de sus ventas. Curiosamente este porcentaje de ventas en línea es superior en empresas medianas más pequeñas (facturan entre 1 y 2 millones USD) ya que el porcentaje de ventas en línea llega hasta el 43%.

Esto nos puede llevar a la conclusión de que la digitalización empresarial y el canal de ventas en línea no está relacionado con el tamaño de la empresa en el Ecuador, lo que

implica, por una parte, una gran potencia de crecimiento de la gran empresa, y, por otro, de que el hecho de que existan un gran número de pequeñas empresas en Ecuador no es un obstáculo para potenciar el e-commerce y la venta en línea.

Estamos ante un fenómeno imparable que ha impactado en los sectores de logística, transporte y, por su puesto, en el sector postal toda vez que es este último el responsable de la entrega final de los productos, de la “última milla”.

En este sentido en el cuestionario de levantamiento de información previo a la elaboración de esta Política Pública, se indica que estas plataformas digitales están en la actualidad usando la red del operador postal público, los operadores Courier y las personas naturales que realizan mensajería especializada, así como las cooperativas de transporte de pasajeros para la distribución y entrega de los envíos de paquetería e-commerce.

2.1.1.4 CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR POSTAL A LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL

En la actualidad en Ecuador no se han incorporado objetivos de desarrollo sostenible específicos para el sector postal, toda vez que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no incorpora este sector.

2.1.1.5 DESARROLLO DEL SECTOR POSTAL Y SU CONTRIBUCIÓN AL PIB

La contribución al PIB del sector postal es un indicador universalmente aceptado para medir el desarrollo del sector postal.

En la Tabla No. 5 se establece el histórico de evolución de la contribución del sector postal al PIB nacional; de igual forma denota el incremento constante de la contribución del sector postal al PIB, lo que permite concluir que estamos ante un sector en constante crecimiento que merece una atención y protección especial.

Tabla 5 Porcentaje de contribución del sector postal PIB

PARÁMETROS	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos postales (USD MM)	114	128	138	145	141	276.1
PIB (USD MM) ³	99,938	104,296	107,562	108,108	98,808	106,165
Relación ingresos postales – PIB	0.11%	0.12%	0.13%	0.13%	0.14%	0.26%

³ (BCE, 2022). Año 2016, semi definitivo; Años 2017 y 2018, provisional y Año 2020, provisional por sumatoria de trimestres. Para el año 2021, referirse a (BCE, 2022) (por sumatoria de trimestres).

PARÁMETROS	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fuente ingresos postales	(SUPERCAS, 2022)			(ARCPOSTAL, 2020)	(ARCPOSTAL, 2021)	(MINTEL, 2022)

Fuente: (BCE, 2022). Año 2016, semi definitivo; Años 2017 y 2018, provisional y Año 2020, provisional por sumatoria de trimestres. Para el año 2021, referirse a (BCE, 2022) (por sumatoria de trimestres).

2.1.1.6 CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR POSTAL AL SISTEMA FINANCIERO DEL PAÍS.

La cobertura territorial por puntos de atención a nivel cantonal corresponde a 221 cantones en los últimos 12 meses, representando el 100% de cantones. Por lo cual el 99.9% de adultos pueden acceder a al menos un punto de atención. Por lo tanto, Ecuador está en una muy buena situación en materia de acceso a los servicios financieros, toda vez que sólo el 0,01% de adultos no pueden acceder a al menos un punto de atención bancario⁴.

Por lo tanto, la participación de los operadores postales en lograr una mayor accesibilidad a los servicios financieros no resulta decisiva. En este sentido el operador designado no presta servicios de giro, siendo los operadores tradicionales financieros los que prestan estos servicios: Western Unión, los Bancos y las cooperativas de ahorro y crédito privados son los autorizados para realizar actividades financieras como: giros, transferencias, remesas, entre otras. Para poder efectuar dichos servicios financieros postales, las empresas deberán solicitar la autorización al Banco Central del Ecuador.

2.1.2 CONTEXTO INTERNACIONAL

El sector postal se enfrenta a un cambio sin precedentes a medida que las tendencias de liberalización y digitalización continúan transformando el mundo. El multilateralismo también está experimentando su propia transformación, ya que el sistema de las Naciones Unidas trabaja para lograr la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

Es en este contexto que la UPU ha redactado una ambiciosa hoja de ruta para el período 2021-2025, la "Estrategia Postal de Abidján", que fue adoptada por el 27º Congreso en Abidján (Costa de Marfil) en agosto de 2021 que pivota en la "Visión Postal 2030 - El mensaje de promoción de la UPU para el sector postal".

⁴ Fuente: Boletín de inclusión financiera a septiembre de 2022 de la Superintendencia de Bancos, disponible en: https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=6465

Sobre la base del objetivo general de promover el desarrollo socioeconómico y contribuir al logro de los ODS de la ONU, la visión del sector postal para 2030 se basa en cuatro áreas clave de acción esbozadas por los ministros a cargo del sector:

- ✓ Los gobiernos deberían reducir las brechas en el desarrollo postal mediante mayores inversiones y políticas específicas, y promover diversas formas de utilizar la red postal para el desarrollo socioeconómico;
- ✓ Los reguladores deben armonizar y mejorar el marco regulatorio del sector;
- ✓ Los operadores deben tratar de mejorar su desempeño mediante la implementación de estrategias diversificadas y mejoras operativas; y
- ✓ Otras partes interesadas del sector privado y las instituciones públicas deben buscar la integración en el sector mediante la participación de las partes interesadas tradicionales, y viceversa. Esto significa abrir el mercado, fomentar las asociaciones y mejorar el papel de la UPU.

Lograr esta misión en línea con los ODS requiere una visión a largo plazo, un mensaje de promoción llamado "Visión postal 2030", que insta a todas las partes interesadas clave del sector postal a tomar medidas en una serie de áreas.

2.1.2.1 Cambios en el mercado y en las necesidades de los usuarios postales

Según las estadísticas de la UPU, los envíos de correspondencia han disminuido en forma importante por la sustitución electrónica a la que han optado las empresas de servicios públicos (agua, energía, telecomunicaciones) que son los principales clientes de los correos y que han optado por comunicarse con sus clientes a través de medios electrónicos, enviando sus facturas por email o pudiendo consultarlas a través de sus sitios Web. A esto se está acompañando por la irrupción también de la administración y factura electrónica.

Sin perjuicio de lo anterior, este descenso de volúmenes de correspondencia se ha amortiguado en parte por el envío como envío de correspondencia de los pequeños paquetes. En este sentido, si a finales del siglo anterior se tenía un promedio mundial de 40 envíos por kg, para 2017 se estiman 7 envíos por kg.

Al contrario que los envíos de correspondencia, el segmento de encomiendas continúa creciendo, al calor del comercio electrónico nacional e internacional y las nuevas necesidades de los usuarios postales.

Esto está transformando completamente a los actores del sector, a sus estrategias comerciales y operativas y a las reglas de juego de las que son únicos responsables las autoridades de regulación de cada país.

En este sentido, no sólo los operadores están adaptando sus estructuras de admisión, clasificación, transporte y entrega (“última milla”) de un mercado orientado a la correspondencia, en declive, hacia un mercado de paquetería en continuo crecimiento, sino que también los Reguladores tienen que adaptarse a esta nueva realidad, poniendo en el centro a los usuarios de los servicios postales y a sus nuevas necesidades, así como a los objetivos de desarrollo socioeconómico del país, adaptando sus regulaciones a esta nueva realidad, que ya no se centra en regular al operador público, sino a ordenar y desarrollar el mercado postal centrado básicamente en la paquetería, todo ello sin olvidar garantizar el servicio postal universal.

Por otra parte, el Regulador debe estar atento e impulsar nuevos desafíos como es la optimización de las redes y potenciar la capilaridad de la red postal del país, favoreciendo la colaboración entre los distintos operadores, la interconexión de redes y compartición de infraestructuras, todo ello en beneficio de los usuarios postales y la reducción de las brechas digitales y financieras del país, especialmente en entornos más vulnerables como es el entorno rural y colectivos con especiales necesidades de atención.

En este punto el regulador se debe erigir en un “facilitador” de los actores del sector y detectar y eliminar barreras técnicas, jurídicas y financieras que dificulten el acceso a este sector postal.

2.1.2.2 Digitalización de los servicios postales

Como hemos comentado anteriormente la irrupción de la tecnología en el sector postal si bien ha perjudicado a los volúmenes de correspondencia, por las razones anteriormente analizadas, también se está convirtiendo en un aliado importantísimo del sector, y en todo caso, más que una sustitución de las actividades de correo, los avances tecnológicos representan un complemento y oportunidad de desarrollo (UPU, 2021), como ha sido así la explosión del comercio electrónico.

La digitalización del sector postal y la aparición en el mismo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) está implicando hechos como los siguientes:

- Aparición de nuevos servicios postales y de la gestión de estos en tiempo real.
- Desarrollo del comercio electrónico donde los servicios postales son fundamentales para completar el ciclo, al llevar a cabo la entrega final del envío.
- Nuevos desafíos como es la confianza, ciberseguridad, la identidad digital postal, el big data y la inteligencia artificial.
- Incremento de la productividad de los operadores postales y mejora en la calidad del servicio.

- Mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector postal.

En las últimas encuestas realizadas por la Unión Postal Universal, se indica que el 93% de los Correos (116 de 125 que respondieron a una encuesta) brindaban servicios postales digitales, ya sea directamente o en asociación con otras empresas.

Este organismo internacional indica que los operadores postales están relativamente bien posicionados para proporcionar servicios de gobierno electrónico, comercio electrónico y finanzas electrónicas a poblaciones que tienden a ser excluidas, como las mujeres, los más pobres, los menos educados y aquellos en la economía informal. El 73% de los Correos indica que ha aumentado su inversión en servicios postales digitales.

Asimismo, un sector postal digitalizado permite alinear las estrategias de este sector con las estrategias digitales del gobierno. La red postal digitalizada es una herramienta para avanzar en la inclusión digital regional y nacional.

Hay que indicar que la UPU trabaja en los sentidos indicados con plataformas como la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) de la ONU, para posicionar al sector postal y sus servicios postales digitales como una red pública importante para la inclusión digital, sirviendo a ciudadanos y empresas en la economía digital y con el apoyo a los gobiernos para alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Para 2025, se proyecta que la economía digital alcanzará un valor estimado de 23 billones de dólares, o 24.3% (vs. 17.1% en 2016) del PIB mundial.

Ejemplos concretos de la utilización de la digitalización postal en beneficio de los usuarios son las posibilidades de contratar en línea los servicios, elegir y cambiar el lugar de entrega de envíos postales, realizar el seguimiento y localización de los envíos, recibir una confirmación de entrega.

Desde el punto de vista de los operadores, éstos están utilizando software de información geográfica (SIG) para la planificación y optimización de las rutas de entrega o identificar patrones de cambio de demanda y ajustar rutas y turnos de trabajo y en el futuro, sino ya en el presente, algunos operadores ya están utilizando vehículos aéreos no tripulados (drones) para la entrega de los envíos postales

La Figura No. 1 representa la situación de la tasa de penetración de servicios digitales en la región de América Latina y Caribe publicados por la UPU.

Entre el 67% y el 87% de los Correos en los países árabes, los países industrializados, Europa y la CEI, Asia-Pacífico y África, han implementado una nueva estrategia digital dedicada para los servicios postales electrónicos. La cifra es algo menor en América Latina y el Caribe (50%).

Figura 1 Acceso público a Internet en América Latina y Caribe



2.1.2.3 Diversificación de la oferta de los operadores postales

La caída de los volúmenes de correspondencia ha hecho que los operadores postales, y especialmente los operadores designados estén obligados a optar por la diversificación de las actividades que prestan y de las fuentes de financiación, por lo que una de las tendencias mundiales más importantes, es la que consiste en que los operadores postales hayan optado por la diversificación de actividades aprovechando la capilaridad de la red de oficinas o puntos de atención de que disponían. Estos operadores ya no sólo prestan servicios postales, sino que en algunos casos la actividad postal ya no es su principal fuente de ingresos.

La Figura No. 2 muestra algunos ejemplos del porcentaje de ingresos que representa la actividad postal de los operadores designados respecto a los ingresos totales de este operador (UPU 2019):

Figura 2 Porcentaje de ingresos de la actividad postal

Países	Porcentaje de los ingresos totales
Finlandia	34%
Francia	47%
Gran Bretaña	44%
Países Bajos	55%
Alemania	17%
Italia	12%

Fuente: UPU, 2019

Entre las actividades principales en las que los operadores postales se están diversificando encontramos como relevante las actividades financieras (bancarias y de seguros), y muchos de estos operadores postales ya tienen divisiones especializadas en banca y seguros, creando su propio Banco Postal (p. ej. los operadores designados de Italia, Francia o Portugal) o colaborando con entidades financieras del país para extender su red de oficinas especialmente en zonas menos rentables (p. ej. rurales). Esta circunstancia ha llevado a gobiernos de muchos países a formalizar acuerdos con entidades postales para utilizar su extensa red para prestar servicios financieros a población sin acceso a los mismos, reduciendo de esta forma la brecha financiera del país y favorecer la inclusión financiera de la población.

2.1.2.4 Sostenibilidad del sector postal

Para completar el contexto postal no podemos olvidar el importante y la potencial labor que puede desempeñar el sector postal en el cumplimiento de los 17 Objetivos y las 169 metas adoptadas por las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En este sentido es importante destacar que la Unión Postal Universal ha implementado la aplicación en línea "OSCAR" (Resolución C 66/2012 del 25º Congreso de la UPU en Doha). OSCAR es una solución en línea para el análisis y la presentación de informes de carbono y es una herramienta proporcionada por la UPU para medir y analizar la huella de carbono del sector postal. A través de esta plataforma interactiva en línea, las organizaciones postales de los 192 países miembros de la Unión pueden analizar e informar sobre sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) e identificar oportunidades de mitigación. <https://www.upu.int/en/Postal-Solutions/Technical-Solutions/Products/OSCAR>.

Esta herramienta está disponible en inglés, francés, español, árabe, ruso y portugués y se puede acceder a www.oscar.post después del registro.

2.1.3 DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES

En base a la información disponible podemos concluir lo siguiente:

- ✓ El Modelo Territorial Postal vigente (2016) de los servicios postales detecta asimetrías territoriales de prestación, cobertura y accesibilidad de estos servicios.

Esto significa que estas zonas, por su baja población, menor densidad de las mismas por kilómetro cuadrado y escaso volumen de envíos en admisión y entrega, son el segmento de mercado menos atractivo (por sus elevados costes, sobre todo en la actividad de entrega de la “última milla”) y por lo tanto el más vulnerable y que debe ser objeto de una mayor protección del Estado.

A su vez implica que este segmento de población (uno de cada cuatro habitantes del país) no se beneficien de una estructura de red logística y postal para enviar y recibir mercancías (p.ej. textiles) y que los usuarios de todo el país o potenciales clientes internacionales tengan dificultades para acceder a estos productos.

Asimismo, esta situación va en detrimento de las cuentas nacionales, por el potencial impacto que tendrían en el segmento de exportaciones comerciales de productos agrícolas, textiles, de artesanía, ganaderos, etc.

- ✓ Hay una ausencia de cooperación, coordinación o alianzas estratégicas entre las redes públicas y privadas postales, logísticas y de transporte, lo que impide el aprovechamiento y potenciales sinergias en el encadenamiento de la actividad productiva del país.
- ✓ Existe un desconocimiento de las potencialidades de la utilización de las redes postales por parte de las empresas, PYMES, MIPYMES y Economía Popular y Solidaria -EPS- para la venta nacional o internacional, física y en línea de sus productos.
- ✓ Se detecta una ausencia de aplicación de nuevas tecnologías en los operadores postales.
- ✓ Hay una falta de adaptación de los operadores postales tradicionales de su red productiva (admisión, clasificación, transporte y entrega) de un mercado en decadencia como es el de envíos de correspondencia (por la sustitución electrónica) hacia un mercado de envíos de paquetería (impulsado por el e-commerce).
- ✓ Existe poca madurez tecnológica (medios materiales y formación) de la PYMES, MIPYMES y Economía Popular y Solidaria -EPS-, así como de la población en general.
- ✓ Existencia de una brecha digital entre la población de las zonas urbanas y las zonas rurales del país en el uso de las nuevas tecnologías, lo que dificulta una mayor utilización del comercio electrónico y el desarrollo económico y empresarial del país.
- ✓ Poca incidencia del aporte del sector postal al PIB nacional y al cambio de la matriz productiva del país.

- ✓ Ausencia de objetivos e indicadores en materia de sostenibilidad medioambiental para el sector postal.
- ✓ No utilización de la red postal como infraestructura que permita la accesibilidad financiera del país, toda vez que el sector financiero tiene ya una gran capilaridad.

2.2 MARCO REGULATORIO

2.2.1 SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad el marco normativo postal del Ecuador gira en torno a las siguientes disposiciones:

- Constitución de la República del Ecuador del año 2008.

Se garantiza el derecho individual y colectivo a la información, la comunicación y los derechos a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual (arts. 16.2 y 66.21).

Respecto al servicio postal universal, al ser reconocido como un servicio público, se le reconocen derechos específicos en la elaboración de las políticas públicas y que ya se han mencionado anteriormente (art. 85 Constitución):

- ✓ Hacer efectivo el buen vivir y el principio de solidaridad.
- ✓ La compatibilidad con los derechos constitucionalmente protegidos.
- ✓ La distribución equitativa y solidaria del presupuesto en la ejecución de las políticas públicas.

Asimismo, la Constitución reconoce al servicio postal universal, en su condición de servicio público, la garantía del Estado a que la prestación de este servicio se preste de acuerdo con los “principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad” (art. 314).

Finalmente se reconoce constitucionalmente el control de los servicios públicos, y por lo tanto del servicio postal universal, a que sus precios y tarifas sean “equitativos, controlados y regulados” (art. 314).

- Declaración de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de diciembre de 1948.

Esta Declaración ha sido adoptada y ratificada por Ecuador y en ella se reconocen derechos específicos que afectan al sector postal como son el que nadie sea objeto de injerencias arbitrarias en su correspondencia (art. 12), así como el derecho a la libertad de expresión y opinión y a recibir informaciones por cualquier medio de expresión (incluido, por lo tanto, el postal) (art. 19).

- Convenio Unión Postal Universal

Este Convenio internacional fue suscrito por Ecuador el 10 de julio de 1964 y la última ratificación de las Actas de la Unión Postal Universal (UPU) fueron las del 26º Congreso de Estambul de 2016. Asimismo, se ratificaron las Decisiones del Congreso Extraordinario de Ginebra de 2019.

Las últimas Actas de la UPU fueron aprobadas en el XXVII Congreso UPU, de 2021, de Abijan (Costa de Marfil) y entraron en vigor en julio 2022. Estas Actas no están actualmente ratificadas por Ecuador. El próximo Congreso Postal Universal ordinario se celebrará en 2025 en Dubai, Emiratos Árabes Unidos.

El Convenio establece, en su artículo 3, la obligatoriedad de que los países miembros (en su legislación postal nacional o por otros medios habituales), al objeto de garantizar la “unicidad del territorio postal de la Unión”, procuren un servicio postal universal a todos los usuarios.

Para este ámbito SPU, cada país tiene libertad de establecer estos servicios teniendo en cuenta “tanto las necesidades de la población como sus condiciones nacionales”.

Estos servicios, en todo caso, deben ser servicios básicos de calidad que se presten de forma permanente en todo el territorio del país.

Asimismo, los países deben asegurarse de que la prestación de este servicio postal universal se preste de forma viable, garantizando su perennidad.

Se reproduce el texto del Convenio vigente de la UPU.

Artículo 3**Servicio postal universal**

1. *Para reforzar el concepto de unicidad del territorio postal de la Unión, los Países miembros procurarán que todos los usuarios/clientes gocen del derecho a un servicio postal universal que corresponda a una oferta de servicios postales básicos de calidad, prestados en forma permanente en todos los puntos de su territorio a precios accesibles.*
2. *Para ello, los Países miembros establecerán, en el marco de su legislación postal nacional o por otros medios habituales, el alcance de estos servicios postales y las condiciones de calidad y de precios accesibles, teniendo en cuenta tanto las necesidades de la población como sus condiciones nacionales.*
3. *Los Países miembros cuidarán que las ofertas de servicios postales y las normas de calidad sean respetadas por los operadores encargados de prestar el servicio postal universal.*
4. *Los Países miembros se asegurarán de que la prestación del servicio postal universal se haga en forma viable, garantizando su perennidad.*

Por otra parte, otro artículo relevante del Convenio UPU es el artículo 17 que establece los servicios básicos y complementarios que los países deben garantizar en el tráfico internacional, a través de sus operadores designados:

Artículo 17**Servicios básicos**

1. *Los Países miembros se asegurarán de que sus operadores designados se ocupen de la admisión, el tratamiento, el transporte y la distribución de los envíos de correspondencia.*
2. *Los envíos de correspondencia que contienen únicamente documentos incluyen:*
 - 2.1 *los envíos prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kilogramos;*
 - 2.2 *las cartas, las tarjetas postales y los impresos de hasta 2 kilogramos;*
 - 2.3 *los envíos para ciegos de hasta 7 kilogramos;*
 - 2.4 *las sacas especiales que contienen diarios, publicaciones periódicas, libros y documentos impresos similares, consignados a la dirección del mismo destinatario y con el mismo destino, denominadas «sacas M», de hasta 30 kilogramos.*
3. *Los envíos de correspondencia que contienen mercaderías incluyen:*
 - 3.1 *los pequeños paquetes prioritarios y no prioritarios de hasta 2 kilogramos;*

3.2 los envíos para ciegos, de hasta 7 kilogramos, tal como se definen en el Reglamento.
 3.3 las sacas especiales que contienen diarios, publicaciones periódicas, libros y documentos impresos similares, consignados a la dirección del mismo destinatario y con el mismo destino, denominadas «sacas M», de hasta 30 kilogramos, tal como se especifica en el Reglamento.

(...)

7. Los Países miembros se asegurarán también de que sus operadores designados se ocupen de la admisión, el tratamiento, el transporte y la distribución de las encomiendas postales de hasta 20 kilogramos.

Artículo 18

Servicios suplementarios

1. Los Países miembros garantizarán la prestación de los servicios suplementarios obligatorios siguientes:

1.1 servicio de certificación para los envíos de correspondencia-avión y prioritarios de salida;
 1.2 servicio de certificación para todos los envíos de correspondencia certificados de llegada.

3. Los tres servicios suplementarios indicados a continuación incluyen a la vez aspectos obligatorios y aspectos facultativos:

3.1 servicio de correspondencia comercial-respuesta internacional (CCRI), que es un servicio esencialmente facultativo, aunque todos los Países miembros o sus operadores designados están obligados a prestar el servicio de devolución de los envíos CCRI;

3.2 servicio de cupones respuesta internacionales; estos cupones podrán canjearse en todos los Países miembros, pero su venta es facultativa.

3.3 aviso de recibo para los envíos de correspondencia certificados, las encomiendas y los envíos con valor declarado. Todos los Países miembros o sus operadores designados deberán aceptar los avisos de recibo para los envíos de llegada. La prestación de un servicio de aviso de recibo para los envíos de salida, en cambio, será facultativa.

- Ley General de los Servicios Postales (LGSP)
 La actual Ley General de Servicios Postales de 7 de octubre de 2015 (Registro Oficial N° 603) regula los siguientes aspectos:
 - ✓ La definición, ámbito y condiciones de prestación del Servicio Postal Universal en su condición de servicio público.
 - ✓ Los demás servicios postales se establecen de interés general y se prestan en régimen de libre competencia.
 - ✓ Se concede al operador designado la exclusividad en el uso de la red postal pública.
 - ✓ Se regulan los títulos habilitantes para la prestación de los servicios postales.

- ✓ Se determinan los parámetros de calidad (tiempos de entrega, integridad y seguimiento de los envíos y la utilización eficiente de la red postal pública).
- ✓ Se garantizan los derechos de los usuarios de los servicios postales (secreto e inviolabilidad de la correspondencia, integridad y seguridad en los envíos postales) y el derecho a indemnización en caso de destrucción o pérdida de los envíos.
- ✓ Se establece la aplicación de sanciones que van desde multas económicas, pasando por el cierre temporal hasta el cierre definitivo de los operadores postales según las faltas que hayan cometido determinadas en la Ley.
- ✓ Se establece que los operadores postales pagarán una contribución del 1% de los ingresos postales totales facturados y percibidos.

- Normas de desarrollo reglamentario

El desarrollo de la Ley General de los Servicios Postales se articula a través de distintas normas reglamentarias:

- ✓ Reglamentos

- Reglamento General a la Ley General de los Servicios Postales.
- Reglamento de Títulos Habilitantes y de la Gestión del Sector Postal.
- Reglamento de Envíos Postales No Distribuibles y Rezagados del Sector Postal.
- Reglamento de Relaciones entre Operadores Postales y Agentes Postales.
- Reglamento para la prestación del Servicio Postal Universal.
- Reglamento de Emisiones Postales.
- Reglamento para Regular la creación y Funcionamiento de la Mesa Técnica del Sector Postal.
- Reglamento exportación con fines comerciales vía servicio postal (Exporta Fácil).
- Reglamento para uso y aplicación del Código Postal.
- Reglamento para Tráfico Postal y Mensajería Acelerada o Courier
- Reglamento para la prestación del Servicio Postal para el Régimen Especial de la Provincia de Galápagos.

- ✓ Normas Técnicas

- Prestación del Servicio Postal Universal.
- Código Postal.

2.2.2 CONTEXTO INTERNACIONAL

Para las referencias que contextualizan las tendencias y problemas de la regulación postal, la UPU las recoge en documentos como los siguientes: “El Marco Legal de la Reforma Postal” (2016) “Guía Práctica de Regulación del Sector Postal” (2014) y la Guía de Regulación de Servicios Postal y de Reforma del Servicio Postal.

La regulación de la industria postal es un proceso dinámico, que al igual que la de otras industrias en red (electricidad, el gas, el agua o las telecomunicaciones) debe evolucionar

en función del mercado, de las necesidades de los usuarios, de los avances tecnológicos y de su grado de competencia.

En la elaboración de la normativa postal, la Unión Postal Universal recomienda seguir los siguientes principios:

2.2.2.1 Principio de mínima intervención regulatoria.

Esto no quiere decir que se deje de regular, sino que sólo se entre a regular lo estrictamente necesario, no interviniendo en el mercado, salvo en aquellos aspectos que éste por sí mismo no pueda autogestionar.

La regulación es siempre necesaria, pero debe ser sólo la imprescindible, subsidiaria y complementaria del mercado.

Una recomendación concreta de aplicación del principio de mínima intervención regulatoria, teniendo en cuenta distintos diagnósticos realizados sobre el marco regulatorio de algunos países de la región, consiste en que los países detecten en sus actuales normas nacionales aquellos aspectos que regulen procesos operativos del operador público postal, y que sería conveniente que desaparecieran del ordenamiento jurídico, para dejarlo en manos de estos operadores y que podrían recogerse en Manuales Operativos internos, que además serían fácilmente modificables.

La regulación debe promover y defender el mercado, pero no sustituirlo. Hay que transformar una regulación excesiva y sustitutiva del mercado en una regulación complementaria al mercado.

2.2.2.2 Principio de asimetría regulatoria

El Regulador debe distinguir, al menos, dos tipos de situaciones regulatorias o de submercados postales:

- Mercado servicios postales básicos: Este mercado, también conocido como de servicios postales tradicionales, incluye servicios postales convencionales que se caracterizan por la utilización de una red de transporte y distribución estable y de una gran capilaridad de red.

Este mercado debe regularse con más detalle toda vez que se trata de los servicios básicos que el Estado garantiza a toda su población. Se establecerán el ámbito de estos servicios, y sus condiciones de prestación, acceso, extensión mínima de red, calidad, plazos de entrega, tratamiento de reclamaciones,

seguridad de envíos, atención en oficina, precios o tarifas y condiciones de financiación (contabilidad analítica para acreditar costes y forma y fuentes de financiación de las obligaciones de servicio postal universal).

- Servicio de mensajería y courier: Este mercado comprende servicios postales de alto valor añadido, en los que priman aspectos asociados a plazo, calidad, seguridad o particularidades del envío, y que emplean una red de transporte y distribución de cierta capilaridad, adaptable a las necesidades puntuales de cada caso.

Este mercado no es necesario regularlo con tanto detalle toda vez que son servicios que el Estado no garantiza, sino que es el mercado el que se autoregula.

- Regulación general: Además de regular ambos mercados, es importante que exista normas horizontales aplicables a todos los operadores postales, independientemente de en qué mercado se estén prestando (p. ej. Régimen de infracciones y sanciones, Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Registro y Títulos Habilitantes, Tratamiento de Reclamaciones, Filatelia...).

2.2.2.3 Diagnóstico general de la regulación postal en América Latina

Desde la UPU se aprecia que la regulación en la región adolece, en general, de los siguientes problemas:

- Normativa desactualizada, dispersa e insuficiente.
- Inexistencia en la mayoría de los países de la región de una autoridad reguladora independiente.
- Regulación del operador público y no del mercado.
Se regula solo la actividad de correspondencia excluyéndose los servicios de encomiendas o mensajería.
- Se regulan procesos de trabajos operativos y no objetivos de acceso y calidad.

2.2.3 DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN ECUADOR

Respecto a los aspectos propiamente normativos, podemos concluir que sería conveniente iniciar por el Regulador Sectorial, un procedimiento de análisis y revisión de la totalidad del marco normativo actual, es decir, la Ley Postal y todos sus desarrollos reglamentarios, en los que necesariamente se deben tener en cuenta, al menos, las siguientes consideraciones:

- a) Cambios en los actores del sector: El Operador Designado y sus condiciones de prestación han cambiado. También se ha suprimido el Regulador Postal y se ha centralizado sus funciones en el Ministerio de tutela.
- b) La aparición de nuevos actores, como son las plataformas digitales e-commerce que no fueron tenidas en cuenta en la regulación sectorial postal en su momento.
- c) La aceleración de la transformación de correspondencia en un mercado de paquetería por lo que la regulación debe adaptarse a esta nueva realidad.
- d) La elaboración de un estudio de necesidades de la demanda de los usuarios de los servicios postales que incluya a las personas y áreas vulnerables del país. Estos estudios se consideran claves para reformular la normativa postal y el alcance y condiciones de prestación y financiación del servicio postal universal.
- e) La existencia en la normativa postal de barreras normativas de acceso de los operadores al mercado postal.

No hay que olvidar el objetivo último que es disponer de un sector postal en crecimiento que sirva de palanca para impulsar otros sectores de actividad (logística, transporte, comercio nacional, exportación), todo ello sin perjuicio de ser una herramienta de cohesión social y territorial para Ecuador.

- f) La conveniencia de reducir cargas administrativas y barreras para la prestación de servicios postales. La conveniencia de agrupar muchos de estos reglamentos en un reglamento general de desarrollo de la Ley Postal. Esta revisión normativa se considera muy importante y sobre todo en un entorno de libre mercado.
- g) Reforzar las definiciones jurídicas que permitan delimitar los sectores de actividad de transporte, logística y postal. Esto generará seguridad jurídica en favor de los operadores y de los usuarios de estos servicios, lo que incidirá en una menor conflictividad administrativa y judicial.

El cuestionario de levantamiento de información, previo a la elaboración de esta política, indica que en la normativa postal si bien se “mencionan” estos conceptos, no se desarrolla su alcance jurídico.

2.3 AUTORIDADES NACIONALES DE REGULACIÓN

2.3.1 SITUACIÓN ACTUAL

2.3.1.1 ESTRUCTURA REGULATORIA POSTAL

El Decreto Ejecutivo No. 8 del 24 de agosto de 2009, crea el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL), como el órgano rector, entre otros sectores, del sector postal que tiene como finalidad emitir políticas, planes generales y realizar el seguimiento y evaluación de su implementación, así como coordinar acciones de apoyo y asesoría para garantizar el acceso igualitario a los servicios y promover su uso efectivo, eficiente y eficaz, que asegure el avance hacia la Sociedad de la Información para el buen vivir de toda la población ecuatoriana.

Este Ministerio asumió todas las competencias que estaban a cargo de la Agencia de Regulación y Control Postal (ARCPPostal), institución suprimida a partir de la firma del Decreto Presidencial 1037 del 6 de mayo de 2020, en el marco de la optimización de las instituciones de la Función Ejecutiva.

Desde la supresión de la Agencia de Regulación y Control Postal, a las tradicionales funciones del Ministerio de tutela del sector postal se le han añadido las funciones de regulación y control de este sector. Por lo tanto, se han centralizado en el MINTEL la elaboración de políticas con las funciones de regulación y control del mercado postal. El ejercicio de las funciones de regulación postal está residenciado en la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales (STAP).

El artículo 7 de la Ley General de los Servicios Postales indica que, al Ministerio rector del sector postal, le corresponde formular, orientar, coordinar y evaluar políticas, directrices y planes sectoriales para la promoción y desarrollo del servicio postal.

Corresponde a la STAP ejecutar las acciones operativas correspondientes a las políticas, regulación y control del sector postal.

Además del MINTEL, otro organismo público que interviene en la elaboración de la política pública del sector postal es la Secretaría Nacional de Planificación, toda vez que es el órgano rector de la planificación nacional, siendo la responsable de establecer la metodología para la formulación de esta política.

Tabla 6 Autoridades que intervienen en la Política Pública del sector Postal

AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SECTOR POSTAL		
	Anterior	Actual
Ministerio de tutela del sector postal	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL)	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL)
Regulador Independiente	Agencia de Regulación y Control Postal	No existe
Planificación sectorial	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Secretaría Nacional de Planificación

Fuente: MINTEL, 2022

Además de la formulación de la política pública, el MINTEL, como responsable de la regulación y control del sector postal ejerce las atribuciones siguientes:

- Seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos sectoriales
- Control de gestión del operador público postal.
- Elaboración de normativa, establecimiento de directrices y evaluación del cumplimiento de los planes de regulación y control postal.
- Establecimiento de directrices para la gestión del Sistema del Código Postal Ecuatoriano.
- Fijación del régimen tarifario del servicio postal universal y de los servicios postales en régimen de libre competencia.
- Gestión de títulos habilitantes para prestar actividades postales y concesiones para la prestación del Servicio Postal Universal.
- Evaluación del cumplimiento del Plan de Implementación del Servicio Postal Universal y la ejecución del Plan Anual de Emisiones Postales.
- Resolución de reclamaciones y denuncias de los usuarios y operadores de los servicios postales.
- Elaboración y evaluación de indicadores y estadísticas del sector.
- Participación en los organismos internacionales postales

Sin perjuicio de lo anterior, dependiendo de cuál sea el objeto de regulación, también intervienen en las actividades de regulación postal los siguientes organismos:

- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Agencia Nacional de Tránsito.
- Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador.

El operador designado y los operadores que presten servicio en régimen de libre competencia son consultados durante el proceso de tramitación de las normas postales.

2.3.1.2 FINANCIACIÓN DEL REGULADOR POSTAL

El Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL), para el ejercicio de sus actividades públicas se financia a través del Presupuesto General del Estado.

El importe consignado para el periodo 2021-2022 destinado al ejercicio de las funciones conjuntas de regulación postal y de telecomunicaciones de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales (STAP) fue de 1.117.495 USD.

Sin perjuicio de lo anterior y, según el levantamiento de información realizado con carácter previo a la formulación de esta política, el sector realiza también las siguientes aportaciones:

- Las aportaciones de los operadores postales -incluido el operador designado- (declaración trimestral del 1% de sus ingresos totales facturados y percibidos).
- La aportación de un pago anual de un derecho económico (por administración del permiso de operador postal), cuyos sujetos pasivos son únicamente los operadores postales que operan en régimen de libre competencia. El operador designado está exento del pago de este derecho económico.

El importe recaudado de la industria postal (independientemente de la aportación consignada por el Estado) es la siguiente:

Tabla 7 Importe recaudado de la industria postal

AÑO	INGRESO (USD)
2022	1.646.886.23
2021	1.592.836.84
2020	487.337.23

Fuente: MINTEL, 2022

Esta recaudación, sin embargo, no está destinada a financiar las actividades de regulación del sector postal, sino que se destina a la Caja Única del Tesoro para financiar actividades generales del Estado.

2.3.1.3 RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

A fecha 31 de octubre de 2022, según levantamiento de información previa, para formular esta política pública del sector postal la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales (STAP) cuenta con 30 empleados (29 en activo) en una gran proporción con estudios superiores en las áreas jurídica, económica y telecomunicaciones.

Dentro de la STAP, estos efectivos se distribuyen en las Unidades Administrativas que se muestran en la Tabla No. 8.

Respecto a los medios materiales se indica que, según el levantamiento de información anteriormente aludido, la STAP dispone para el desempeño de sus funciones de dos bienes inmuebles y material de oficina adecuado.

Tabla 8 Personal Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales

SUBSECRETARÍA DE TELECOMUNICACIONES Y ASUNTOS POSTALES (2 personas)	
Subsecretario (1)	
Secretaria (1)	
➤	Dirección de Políticas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales (9 personas) <ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Postales: 3 personas • Asuntos Telecomunicaciones: 6 personas
➤	Dirección de Supervisión y Evaluación de Empresas de Telecomunicaciones y Asuntos Postales (11 personas) <ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Postales y Telecomunicaciones: 9 personas • Asuntos Telecomunicaciones: 2 personas
➤	Dirección de Regulación y Títulos Habilitantes Postales (6 personas) <ul style="list-style-type: none"> • Asuntos Postales: 6 personas

(*) Un funcionario del área postal está actualmente cedido en otra área de MINTEL

Fuente: MINTEL, 2022

2.3.1.4 INDEPENDENCIA JURÍDICA Y FUNCIONAL

La Autoridad Nacional de Regulación, al estar integrada en un Ministerio no disfruta de personalidad jurídica ni de capacidad de obrar propia e independiente de la del Estado.

Para la contratación de bienes y servicios se sujeta a la normativa general pública que se rige por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP).

Para la contratación y gestión de personal (movilidad geográfica o funcional, cese) se rige por la Ley Orgánica del Servicio Público y su reglamento general, así como la normativa general emitida por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Para la gestión financiera y presupuestaria se rige por las mismas reglas que cualquier otra Unidad Administrativa integrada en la Administración del Estado. En este sentido usan el sistema de gestión “eSIGEF” (Sistema Integrado de Gestión Financiera) por el que, aunque la contabilidad se realiza de forma independiente, el sistema indicado

posteriormente consolida los estados financieros, siéndole de aplicación el Sistema Nacional de Finanzas Públicas.

Finalmente se indica que al estar el Regulador integrado en la estructura Ministerial y del Gobierno, está sujeto al principio de jerarquía del Estado en su toma de decisiones.

Al objeto de garantizar la neutralidad, en su condición de árbitro del mercado postal, los empleados del MINTEL se le aplican los regímenes de abstención y de incompatibilidades para cualquier servicio público en el Ecuador.

2.3.1.5 COMPETENCIAS DE CONTROL DEL MERCADO Y ELABORACIÓN DE ESTUDIOS E INFORMES

El MINTEL, en su condición de autoridad reguladora del sector postal, dispone de potestades administrativas de vigilancia y control del mercado postal que se articulan, básicamente, a través de los siguientes instrumentos:

- Potestad de inspección y sanción

El ejercicio de estas funciones derivó en los siguientes datos:

Tabla 9 Expedientes sancionadores iniciados

Expedientes sancionadores iniciados		
2020	2021	2022
18 expedientes	1 expediente	6 expedientes

Fuente: MINTEL, 2022

- Potestad de recabar de los operadores postales información a efectos estadísticos y de control de cumplimiento de la normativa postal.

El Reglamento de Títulos habilitantes y de la Gestión del Sector postal establece la obligatoriedad de los operadores postales de entrega de información que le sea solicitada por el MINTEL.

En base a esta información se elaboran boletines semestrales en los que se recoge información estadística sobre volumen en envíos, facturación, reclamaciones, etc.

Esta información se renueva semestralmente, o en algunos casos, con mayor periodicidad, pero el periodo para renovación de la inscripción en el Registro Postal es de 10 años.

- Gestión del Registro de Operadores Postales

Desde el MINTEL se gestionan los títulos habilitantes que permiten prestar servicios postales nacionales e internacionales.

En la actualidad, con el apoyo de Unión Postal de la Américas, España y Portugal y del fondo de alcuotas de dicho organismo, se encuentra en ejecución el contrato para la sistematización del Registro General de los Operadores Postales que dispone esta entidad, el desarrollo de este sistema contempla la elaboración de los siguientes módulos:

- Módulo de Registro Interno.
- Módulo de Registro Externo.
- Módulo de Trámites en Línea.
- Módulo de Consulta.

El MINTEL espera que, con el desarrollo y puesta en marcha de este sistema, se optimice y agilite los procesos y la gestión operativa que involucra los procesos de registro y otorgamiento de títulos habilitantes.

- Atención a la resolución de conflictos entre operadores postales

El MINTEL dispone de información estadística de las reclamaciones atendidas por los operadores postales, siendo las principales causas de reclamación de los usuarios la pérdida de paquetes, la mala atención, no informar de los seguros de los envíos y, en general, el retraso en la entrega de los envíos postales.

Según levantamiento de información previa a la elaboración de esta política postal, no consta un plan de acción de control y sanción al objeto de reducir el número de reclamaciones por los principales motivos de reclamación de los usuarios postales.

Asimismo, según este mismo levantamiento de información, el MINTEL no tiene competencias en materia de resolución de conflictos entre operadores postales vía arbitraje o vía resolución de conflictos administrativos.

2.3.2 CONTEXTO INTERNACIONAL

La Unión Postal Universal (UPU/UPAEP, 2014) en la Guía Práctica de Regulación del Sector Postal, literal 6.2 (Creación y Naturaleza Jurídica) sugiere la necesidad, en cada país, de contar con un Ministerio Rector de política, un Ente Regulador y un Operador Postal Designado.

La “Guía de Reforma Postal” de la UPU (2019) establece directrices universales sobre las autoridades de regulación postal entre las que se encuentran las siguientes:

- La UPU no recomienda un modelo concreto de Regulador y su implantación está condicionada al coste de su funcionamiento, las funciones a desarrollar, o el grado de especialización necesario de sus empleados.

Entre los modelos regulatorios que se están utilizando a nivel mundial encontramos los siguientes:

2.3.2.1 Unidad integrada en un Departamento Ministerial

En esta categoría encontramos distintos subtipos:

- (a) Unidad Reguladora Postal integrada en el mismo Departamento del que depende el Operador Designado.
- (b) Unidad Reguladora Postal integrada en distinto Departamento del que depende el Operador Designado.

El modelo de regulador tipo (a) está siendo cuestionado toda vez que podría comprometer la imagen de imparcialidad imprescindible al Regulador de cualquier mercado.

Estos modelos de regulador postal, si bien son los mayoritariamente utilizados a nivel mundial y en la propia región de América Latina, en la actualidad, por la importancia y la naturaleza permanente y compleja de los trabajos que se requieren en materia de regulación postal, se está evolucionando hacia modelos especializados, con mayor autonomía de gestión y posibilidad financieras como son los Reguladores Independientes.

2.3.2.2 Regulador Independiente

Siguiendo recomendaciones de distintas instituciones internacionales (OCDE, Banco Mundial, Unión Europea) muchos países han dado el paso de transformar sus reguladores tradicionales integrados en el aparato administrativo jerarquizado de un Ministerio en órganos reguladores independientes.

En esta categoría encontramos distintos subtipos:

- (a) Regulador Postal: El modelo de regulador exclusivo postal es un modelo que tiende a extinguirse por su coste y la ausencia de sinergias con otros sectores de actividad.

(b) Regulador Comunicaciones o Sectorial: Es el modelo generalizado de regulador independiente que agrupa las funciones de regulación de telecomunicaciones o comunicaciones electrónicas y del sector postal.

(c) Regulador Multisectorial: Este regulador asume competencias en distintos sectores de actividad además de la postal y de las telecomunicaciones (p.ej. energía, gas, transporte). A título de ejemplo la Agencia Federal de Redes en Alemania agrupa las funciones de regulación de energía, telecomunicaciones, sector postal y ferrocarriles.

(d) Regulador Multisectorial y de Competencia: Este tipo de Regulador es excepcional (p.ej. España – Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia-), toda vez que lo habitual es que el regulador de competencia y el regulador sectorial estén separados en órganos independientes.

- La mayoría de los países en desarrollo, incluida la región de América Latina, asumen funciones de regulación parcial – básicamente control de precios- y enfocadas al control exclusivo del operador designado.

Es importante realizar un esfuerzo en estos países para entender y ordenar el sector postal, así como a especializar a profesionales para que ejerzan funciones de regulación y control del sector postal más allá del mero control de precios que permitan el desarrollo del sector postal y la adecuación del mismo a las necesidades de los usuarios de los servicios postales y que, como correlato, sirvan de herramienta para el desarrollo socioeconómico del país.

- Para evitar comprometer la imagen de imparcialidad del regulador, es conveniente evitar adscribir al Regulador al mismo Ministerio que tutela al Operador Designado, todo ello al objeto de evitar el fenómeno conocido como “captura del regulador”.

Hay que prestar especial atención al fenómeno de la captura, por las empresas del sector, del personal que se contrata para funciones de regulación del mercado postal. Para evitar este fenómeno, conocido como de “puerta giratoria” podría ser deseable, incluir cláusulas contractuales –para el personal con imposiciones normativas – que impidan, al menos durante un período de tiempo concreto, al personal del órgano regulador trabajar en sectores relacionados con el sector postal que este personal ha contribuido a regular y del que dispone de información privilegiada. Asimismo, además del reclutamiento y selección de personal, al regulador se le debería dotar de capacidad para la gestión de recursos humanos (contratar y despedir personal, movilidad geográfica y funcional, retribuciones, sanciones...).

- Un aspecto importante que hay que cuidar es garantizar que el Regulador Postal disfrute de capacidad para financiar de forma adecuada las actividades que tiene que ejercer,

utilizándose a nivel mundial como fuentes de financiación las siguientes: a) Las tasas que cobran a operadores en función de su facturación; b) Las transferencias directas del Estado; c) El importe de las sanciones y multas.

2.3.3 DIAGNÓSTICO DE POLÍTICA PÚBLICA PREVIA

El último diagnóstico oficial sobre este aspecto incluido en la Política Pública para el desarrollo del Fomento del sector postal ecuatoriano 2016-2020 detectó los siguientes problemas:

- Débil aplicación de marco regulatorio y de acciones sancionatorias, especialmente en las zonas rurales y urbano marginales.
- Desconocimiento de las normas y regulaciones postales por parte de la ciudadanía en general, especialmente de la población históricamente excluida.

Desde este diagnóstico no se conocen acciones concretas realizadas para solucionar los problemas detectados ni indicadores concretos que reflejen un mayor conocimiento y aplicación de la normativa postal.

A los dos diagnósticos anteriores, teniendo en cuenta la situación actual, habría que añadir lo siguiente:

- Personal dedicado a la actividad postal no especializado en el ámbito postal, sobre todo desde la supresión de la Agencia de Regulación y Control Postal, ente regulador especializado únicamente en la regulación y control de la actividad postal.

Según levantamiento de información previa a la elaboración de esta política pública del sector postal, los empleados dedicados a la regulación postal en MINTEL valorarían recibir formación específica en materia de formulación y gestión de políticas públicas y de gestión de proyectos, así como otras específicas en materia de gestión de bases de datos, calidad de servicios públicos y gestión de giros postales.

- Deterioro, desde 2020, de la actividad sancionadora del mercado postal. Hay que indicar que los datos indican que en 2020 se tramitaron 18 expedientes sancionadores, bajando exponencialmente en los siguientes ejercicios 2021 (1 expediente sancionador) y 2022 (6 expedientes sancionadores).
- Ausencia de medidas regulatorias y de control para afrontar las causas principales de las reclamaciones de los usuarios: pérdida de paquetes, retraso en la entrega de

envíos y ausencia de información sobre las condiciones de prestación de los servicios (p.ej. no información sobre los seguros de los envíos postales).

- No realización de estudios de valoración y evolución del mercado postal, limitándose a aspectos meramente estadísticos.
- Plazo excesivamente elevado para la renovación de los títulos habilitantes de los operadores privados (10 años), lo que impide un verdadero control de la evolución del desarrollo sectorial del país.

2.4 MERCADO POSTAL

2.4.1 SITUACIÓN ACTUAL

La situación actual del mercado postal ecuatoriano, desde un análisis del volumen y de los ingresos o facturación del sector, y, considerando los envíos de todos los operadores, incluyendo el Operador Postal Designado encargado de la prestación del SPU, arrojan un volumen anual de envíos en el país (según las últimas cifras del año 2021⁵) de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 10 Volumen anual de envíos del Operador Postal Designado

Servicios Postales	Volumen	%
Correspondencia (cartas e impresos)	22.782.152	50%
Encomiendas	22.699.099	50%
Total	45.481.251	100%

Fuente: Operador Postal Designado, 2021

En la Tabla No. 10 se aprecia claramente que el volumen del mercado postal ecuatoriano se encuentra dividido por mitades entre los envíos de correspondencia (cartas e impresos) y los envíos de encomiendas.

Esta distribución del volumen de envíos entre correspondencia y encomiendas por mitades, llama poderosamente la atención porque no se condice con los parámetros internacionales del sector postal, en donde por lo general la distribución de estos envíos se encuentra en el orden de 90% - 10% entre correspondencia y encomiendas respectivamente.

⁵ https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Informe-anual_estadistico_postal_-2021-1.pdf

Por su parte, si analizamos el volumen del mercado postal ecuatoriano expresado en términos de envíos nacionales e internacionales, los mismos se desglosan de la siguiente forma⁶:

Tabla 11 Volumen del mercado postal ecuatoriano

Servicios Postales	Volumen	%
Envíos nacionales	42.942.123	94%
Envíos internacionales	2.539.128	6%
Total	45.481.251	100%

Fuente: MINTEL, 2021

Desagregando el mercado postal ecuatoriano desde una óptica de envíos nacionales o internacionales, el mercado se compone de un 94% de envíos nacionales y un 6% de envíos internacionales; lo cual en este caso acompaña los parámetros internacionales de distribución de envíos entre nacionales / internacionales.

Por su parte, si analizamos el valor o facturación del mercado postal ecuatoriano medido en dólares americanos, encontramos que las cifras del año 2021 por tipo de servicio arrojan lo siguiente⁶:

Tabla 12 Facturación del mercado postal ecuatoriano

Servicios Postales	Facturación	%
Correspondencia (cartas e impresos)	USD 78.696.371	29%
Encomiendas	USD 197.380.212	71%
Total	USD 276.076.583	100%

Fuente: MINTEL, 2021

La tabla precedente permite apreciar que la distribución por mitades del volumen de mercado (entre correspondencia y encomiendas), cuando analizamos su distribución en función del valor del mercado (facturación), nos encontramos que los envíos de correspondencia se llevan el 29% del valor del mercado mientras que los envíos de encomiendas concentran el 71% de la facturación del mercado postal ecuatoriano.

Si distribuimos el valor del mercado postal ecuatoriano en función de los envíos nacionales e internacionales, nos encontramos con la siguiente composición:

⁶ https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Informe-anual_estadistico_postal_-2021-1.pdf

Tabla 13 Mercado postal ecuatoriano en función de los envíos nacionales e internacionales

Servicios Postales	Facturación	%
Envíos nacionales	USD 186.496.636	68%
Envíos internacionales	USD 89.579.947	32%
Total	USD 276.076.583	100%

Fuente: MINTEL, 2021

En este caso, que el volumen se distribuye con un 94% en envíos nacionales y 6% en envíos internacionales, encontramos que el valor del mercado ecuatoriano en función de esa distribución se compone por un 68% de envíos nacionales y 32% de envíos internacionales.

De la comparación de la distribución del mercado postal en función del volumen o del valor del mismo, podemos concluir que los envíos de encomiendas concentran mayor valor (71%) pese a repartirse el mercado por partes iguales en materia de volumen. Por su parte, el valor del mercado internacional más que quintuplica la relación con respecto al volumen (concentra el 32% de la facturación), pero igualmente sigue teniendo una cuota inferior al mercado nacional que concentra el 68% (94% del volumen del mercado).

Con respecto a la evolución de la facturación del sector postal, la misma se mantuvo en términos relativamente estables entre los años 2017 a 2020, pero ha tenido un fuerte crecimiento interanual en el año 2021 respecto al año 2020 (casi que se duplicó)⁷:

Como se puede apreciar en la Figura No. 3, al cierre del año 2021 la facturación del sector postal alcanzó los USD 276,1 millones, incrementándose en un 95% (USD 134,7 millones) respecto al año 2020, periodo en el cual debemos recordar los efectos ocasionados por la pandemia del COVID 19 a nivel mundial.

Es un salto significativo que deberá ser ratificado o rectificado al cierre del año 2022, para ver si nos encontramos en un punto de inflexión en la tendencia de crecimiento de la facturación del sector postal en el Ecuador post pandemia del COVID 19.

⁷ https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Informe-anual_estadistico_postal_-2021-1.pdf

Figura 3 Evolución de la facturación del sector postal



Fuente: MINTEL, 2022

El escenario post pandemia del COVID 19 en Ecuador, analizado desde la perspectiva del tipo de operador postal, muestra que en el año 2021 la reactivación económica fue paulatina entre los distintos tipos de empresas, las cuales han incrementado su facturación en forma dispar.

Figura 4 Facturación por tipo de operador postal

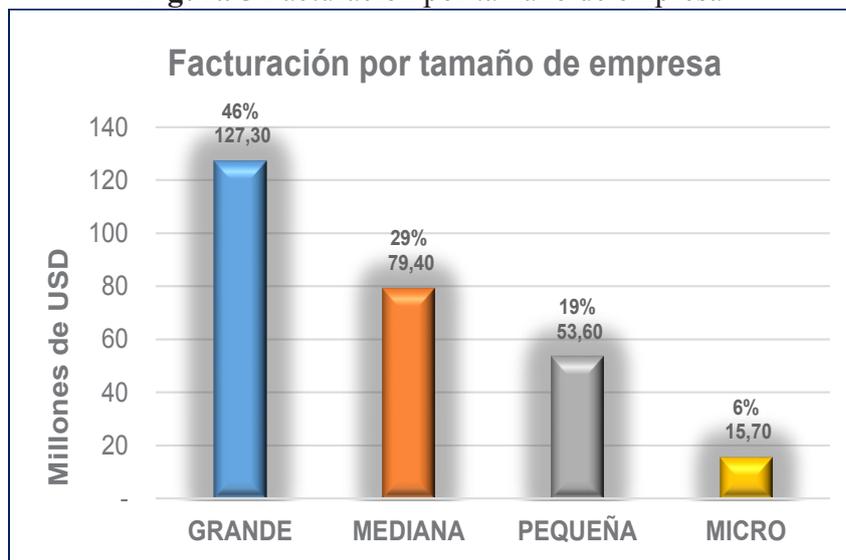


Fuente: MINTEL, 2022

El crecimiento interanual (2021-2020) del segmento Courier fue de 39% (USD 58,9 millones), las Cooperativas de transporte terrestre y de pasajeros crecieron 80% (USD 73,8 millones) y las empresas de mensajería especializada crecieron 5% (USD 1,6 millones).

El valor del sector postal (o su facturación), exhibe un grado de concentración importante a medida que aumenta el tamaño de las empresas (operadores postales), lo cual se muestra en la Figura No. 5:

Figura 5 Facturación por tamaño de empresa



Fuente: MINTEL, 2022

La Figura No. 5 permite concluir que del total facturado por el sector postal ecuatoriano, el 46% corresponde a grandes empresas (USD 127,3 millones), el 29% (USD 79,4 millones) lo facturan las pequeñas empresas, otro 19% (USD 53,6 millones) es facturado por las medianas empresas y el restante 6% lo facturan las Microempresas (USD 15,7 millones); conformando una tendencia de fuerte concentración de la facturación del sector postal a medida que aumenta el tamaño de los operadores postales (empresas).

Pasando a la información cualitativa del mercado postal en Ecuador, y considerando el mismo con una perspectiva desde el punto de vista de la demanda, estudios y publicaciones de la Asociación Ecuatoriana de Empresas de Mensajería y Courier (ASEMEC) revelan que los operadores postales han utilizado el canal postal para realizar la exportación de determinados productos.

Tal es el caso de la exportación de muestras de pequeños, medianos y grandes productores, así como de emprendedores e innovadores que buscan colocar sus productos en los mercados internacionales o consolidar su presencia en los mismos.

Desde el año 2014 se han exportado más de 900 toneladas y más de 121 mil piezas de productos como: artesanías, calzado, sombreros de paja toquilla y muestras de

productos, etc.; permitiendo a las pequeñas, medianas y grandes empresas acceder al mercado internacional.

Es importante tener en cuenta que la ASEMEC incluye a los siguientes servicios como Courier internacional:

<ul style="list-style-type: none"> • Servicio expreso de exportación e importación de documentos y paquetería a más de 220 países en el mundo.
<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de carga liviana a través del régimen Courier de importación y exportación.
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios especiales: Overnight, servicios de muestras, congelados, servicios de paquetería y carga de manejo de uso delicado.

Como servicio Courier Nacional, detallan los siguientes servicios⁸:

<ul style="list-style-type: none"> • Servicio doméstico (entrega puerta a puerta).
<ul style="list-style-type: none"> • Servicio expreso con entrega en el mismo día.
<ul style="list-style-type: none"> • Documentos y paquetería liviana a más de 360 puntos en todo el territorio nacional.
<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de entrega de volantes, catálogos, revistas especializadas para cierto tipo de negocios.

Continuando con la valoración cualitativa del mercado postal ecuatoriano desde una perspectiva de demanda, la accesibilidad es uno de los parámetros técnicos que deben ser garantizados por el Estado para la prestación del SPU.

La estimación de la accesibilidad según la Norma Técnica para la Prestación del SPU en el Ecuador, está comprendida por la presencia de puntos de atención postal, su alcance y la distribución geográfica en el territorio nacional. En este sentido, se han clasificado a los puntos de atención en función de la División Político Administrativa del Territorio, y la densidad poblacional en cada punto de atención postal.

De acuerdo al citado documento, se han jerarquizado siete tipos de puntos de atención postal, cada uno en función del alcance del servicio a la población, basados en la información disponible en el año 2014. Como resultado se obtuvo que el Oriente ecuatoriano concentra el 10%⁹ del total de puntos de atención sobre el territorio nacional, lo que se explica desde las condiciones propias de desarrollo de esta región como son: grandes extensiones de áreas protegidas, poblaciones dispersas, grandes distancias, entre otras. Por su parte, la Región Sierra constituye el 56% obedeciendo al grado de desarrollo de las poblaciones asentadas en dicha región.

⁸ Fuente: Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postales Ecuatoriano, 2026-2020: <https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/09/Oficio-MINTEL-SAPRC-091-Anexo-Politica-Publica.pdf>

⁹ Fuente: Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postales Ecuatoriano, 2026-2020: <https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/09/Oficio-MINTEL-SAPRC-091-Anexo-Politica-Publica.pdf>

Se ha constatado que la dinámica en la apertura y cierre de puntos de atención es fluctuante, y depende de las estrategias de prestación del SPU determinadas por el Operador Designado, en función de lograr una mayor cobertura.

Con el propósito de cumplir con su mandato legal y asegurar la prestación del SPU para la población que reside en zonas rurales y urbano-marginales del Ecuador, el Operador Designado ha implementado buzones (sin puntos de franqueo)¹⁰ en zonas rurales de difícil acceso, sin embargo, la cobertura no es completa porque se identifican áreas que no cuentan con puntos de atención postal. Ello obedece a diversas causas, como son las dificultades técnicas y operativas del Operador Designado, falta de recursos para la implementación de puntos de atención en áreas que no cuentan con el servicio; o por el cierre o inactividad de un punto de atención sin la debida justificación.

Cabe señalar, que el Operador Designado ha manifestado el mal uso de los buzones por parte de la población (hurto, deterioro, vandalismo, etc.), lo que ha generado el retiro de estos puntos postales en las zonas geográficas en las que se ha identificado dicho inconveniente.

Pasando a un análisis de la oferta de los servicios postales en el mercado postal ecuatoriano, la información disponible en la Dirección de Regulación y Títulos Habilitantes Postales es la siguiente:

Operadores nacionales¹¹:

Operador Designado	1
Operando en ciudades (urbanos) categoría local	15
Operando a nivel nacional	140
Operando a nivel internacional	123
Operaciones múltiples	2

Los principales cinco operadores internacionales son:

SERVIENTREGA
LAARCOURIE
DHL
UPS SCS
ESPENTREGAS

¹⁰ Fuente: Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postales Ecuatoriano, 2026-2020: <https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/09/Oficio-MINTEL-SAPRC-091-Anexo-Politica-Publica.pdf>

¹¹ Datos al cierre del año 2021.

De acuerdo con la normativa vigente los servicios que pueden prestar en libre competencia los operadores postales son:

Mensajería acelerada o Courier:

Es un servicio postal que da soluciones relacionadas con la cadena logística envíos de correspondencia y carga por vía aérea, transporte terrestre u otra modalidad y que puede incluir servicios de seguridad de transporte y gestión aduanera entre otros; el cual es conocido internacionalmente como servicios expresos.

Las empresas Courier que ofertan este servicio en la categoría internacional están sujetas a lo establecido por el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador en el Reglamento para los regímenes de excepción (“Tráfico Postal Internacional” y “Mensajería Acelerada o Courier”) y en general la normativa aplicable que la autoridad competente emita.

Mensajería especializada:

Es el servicio postal que opera en régimen de libre competencia y que exige la aplicación y adopción de características especiales para la admisión, clasificación distribución y entrega del envío de documentos y paquetería transportados por vía aérea, terrestre, marítima o fluvial, en categoría local y nacional.

Postal logística:

Es la solución integrada para clientes que precisan enviar objetos que necesitan tratamiento postal, involucrando una cadena de valor agregado desde el movimiento de envíos entre oficinas de un mismo cliente, o entre el cliente y su mercado, hasta el almacenamiento y abastecimiento automático.

Giro postal:

Es el servicio prestado exclusivamente por el Operador Postal Designado y regulado por la UPU.

Cabe señalar que en el mercado postal ecuatoriano existe una particularidad en la organización y el funcionamiento del mercado, ya que existen solamente dos tipos de operadores postales: el Operador Designado (público) y Operadores de Libre competencia (privados), prestando éstos últimos servicios Courier o expresos (mensajería especializada); no existiendo operadores privados que presten servicios postales básicos en régimen de competencia con el Operador Designado. Esta particularidad que en los hechos no se replica en otros países de nuestra región de América Latina y El Caribe, donde en la norma existe una definición de área reservada (o de exclusividad), pero a diferencia que en Ecuador, es “letra muerta” porque no se cumple.

En cuanto a las posibilidades con que cuenta el sector postal para brindar servicios financieros sobre la red postal, y según lo publicado por ASOBANCA, en el año 2021 el 41% de las transacciones bancarias se realizaron por canales digitales, alcanzando en el año 2021, 695 millones de transacciones en el sistema bancario ecuatoriano, un 39,1% más que 2020 y 35,6% mayor a 2019.

Estos datos son parte del primer estudio de transacciones bancarias con información inédita realizado por la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ASOBANCA) denominado "El avance de la banca digital en Ecuador" ¹². El estudio considera a las transacciones bancarias como movimientos de dinero realizados por empresas y personas mediante canales físicos, remotos y digitales.

El valor promedio de cada transacción cayó USD 89, al pasar de USD 482 en 2019 a USD 393 en 2021. Esto muestra que transacciones de menor valor se vuelven más cotidianas entre los usuarios del sistema bancario.

Asimismo, se evidenció que la pandemia cambió las preferencias para realizar transacciones. En 2021, los canales digitales representan el 41,1% del total de transacciones, mientras que en 2019 estos canales alcanzaban apenas el 21,3%. Esto explica que la banca fue un pilar estratégico para no interrumpir la cadena de pagos, a través de innovadores servicios durante la pandemia.

El incremento de las transacciones ocurrió pese a la contracción de las actividades económicas por el impacto del COVID-19 y en 2021 los ecuatorianos realizaron 195 millones de transacciones más que en 2020 y 182 millones más que en 2019.

Una constatación importante del estudio es que el aumento de las transacciones ocurrió pese a la contracción de las actividades económicas por el impacto del COVID-19 (en 2021 los ecuatorianos realizaron 195 millones de transacciones más que en 2020 y 182 millones más que en 2019), demostrando que las transacciones de menor valor se vuelven más cotidianas entre los usuarios del sistema bancario.

Otro aspecto muy significativo del estudio de ASOBANCA es que se demostró que el mayor número de transacciones en 2021 ocurrió por medios digitales, ya que el 41,1% de los 695 millones de transacciones (285 millones) fueron por canales digitales (móvil e internet), seguido por el 37,1% por medios físicos (ventanilla y corresponsales no bancarios -CNB-) y el 21,8% por canales remotos (cajeros).

¹² <https://asobanca.org.ec/estudios-especiales/>

El informe de ASOBANCA establece que, mediante los canales físicos por los cuales se realizan transacciones de forma presencial (ventanillas y CNB), los usuarios realizaron transacciones por USD 118.561 millones en 2021, un 9,8% más que en 2020. Sin embargo, el monto aún no supera el nivel pre-pandemia que sufrió una reducción del 24,6% entre 2019 y 2020.

De todos los canales disponibles para realizar transacciones, la mayor participación en el monto de transacciones en 2021 se dio a través del canal físico ventanilla, con una participación del 39,8% (USD 108.656 millones).

En cuanto a las asociaciones o cámaras empresariales que agrupan a los operadores del sector postal, además de la ya mencionada Asociación Ecuatoriana de Empresas de Mensajería Expresa y Courier (ASEMEC) conformada por las empresas Courier nacionales e internacionales; existe la Asociación de Couriers Familiares (ACF).

En lo que se refiere al mercado informal del sector postal, a la fecha de elaboración de la política pública, no se tiene un dato real de la informalidad. A fin de estimar un valor, se toma como referencia la información pública sobre el Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la provincia de Pichincha, obteniendo en total 342 empresas registradas con código H53 que habilita la prestación de los servicios postales; por otro lado los operadores postales habilitados son 280¹³, de los cuales, 93 son de la provincia de Pichincha. Al realizar el análisis de información, se determina que el índice de informalidad solo en la provincia de Pichincha alcanzaría un 75%. Por tanto la política pública del sector postal 2023-2025 pretende motivar a las empresas que prestan servicios postales, para que se regularicen y obtengan un título habilitante.

Los operadores privados a nivel urbano y nacional cuentan con un desarrollo medio en materia de cobertura geográfica y en el grado de uso de tecnología postal. Esto se refleja en los parámetros de calidad con el que prestan los servicios postales siendo el promedio de tiempo de entrega ofrecido para un envío urbano de 2 días y de 3 días para un envío nacional¹⁴.

En cuanto al nivel de precio del mercado postal en los operadores privados, el precio promedio de un envío normal (ordinario) de 20 grs. es de USD 5,00 dentro de la ciudad, USD 8,50 a nivel nacional y USD 68,30 a nivel internacional.

¹³ Datos al cierre del primer semestre de 2022.

¹⁴ Información recabada por el MINTEL en la encuesta semestral del primer semestre de 2022.

Esto refleja claramente que el servicio prestado por los operadores privados es un servicio expreso o Courier (por lo menos lo son sus precios), ya que el precio por ese mismo tipo de envío normal (ordinario) de 20 grs. en el Operador Designado es sensiblemente menor: USD 3,20 dentro de la ciudad, USD 6,75 a nivel nacional y USD 20,00 a nivel internacional.

Tabla 14 Volumen de envíos en el mercado postal ecuatoriano

VOLUMEN DE ENVIOS EN EL MERCADO POSTAL		
SERVICIOS POSTALES BÁSICOS	Nacional	Internacional
Operador Designado:		
Documentos (cartas impresos...)	0	0
Paquetería	0	37.842
Operadores Privados:		
Documentos (cartas impresos...)	12.387.735	93.635
Paquetería	10.549.454	1.137.951
TOTAL	22.937.189	1.269.428

Fuente: MINTEL, 2022

Tabla 15 Participación en el mercado postal ecuatoriano

PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO POSTAL		
SERVICIOS POSTALES BÁSICOS	Nacional (%)	Internacional (%)
<u>Operador Designado:</u>		
Documentos (cartas impresos...)	0%	0%
Paquetería	0%	3%
<u>Operadores Privados:</u>		
Documentos (cartas impresos...)	54%	7%
Paquetería	46%	90%
TOTAL	100%	100%

Fuente: MINTEL, 2022

Como se aprecia en las Tablas 14 y 15, la participación actual del Operador Designado se limita a un 3% y exclusivamente en el segmento de la paquetería; ya que no declara operación en el segmento de correspondencia (cartas documentos impresos etc.).

A los efectos de dimensionar la participación en el mercado postal ecuatoriano del Operador Designado y los Operadores Privados nos remitimos a las cifras del primer semestre del 2022 del “[Boletín semestral estadístico del sector postal ecuatoriano](#)”¹⁵:

Ecuador posee código postal y sistema de direcciones para el cual no se ha definido un índice sobre la usabilidad del código postal. Pese a ello, desde el año 2016 y hasta el año 2018, existieron mediciones sobre las consultas anuales al sistema de código postal; las cuales se discontinuaron desde el año 2019 pero el MINTEL está planificando desarrollar un nuevo mecanismo para la obtención de la información.

La mano de obra actualmente ocupada por el sector postal ecuatoriano asciende a 7.840 personas, de las cuales el 66% son hombres y 34% mujeres registrando un crecimiento del 19% respecto al año anterior (2021).

Tabla 16 Consultas anuales al sistema del código postal

Parámetro	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Número de consultas al Código Postal	1.937.563	1.211.076	1.391.678	ND ¹⁶	ND	
Fuente consultas Código Postal	(ARCPOSTAL 2017)	(ARCPOSTAL 2019)	(ARCPOSTAL 2019)			

Fuente: Rendición de cuentas 2016 con aportes ciudadanos (<https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Revista-RC2016-V9-VF-con-aportes-ciudadanos1.pdf>) y Presentación Rendición de Cuentas 2018 (<https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/03/Presentacio%CC%81n-del-Evento-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-2018.pdf>)

Tabla 17 Mano de obra ocupada del sector postal

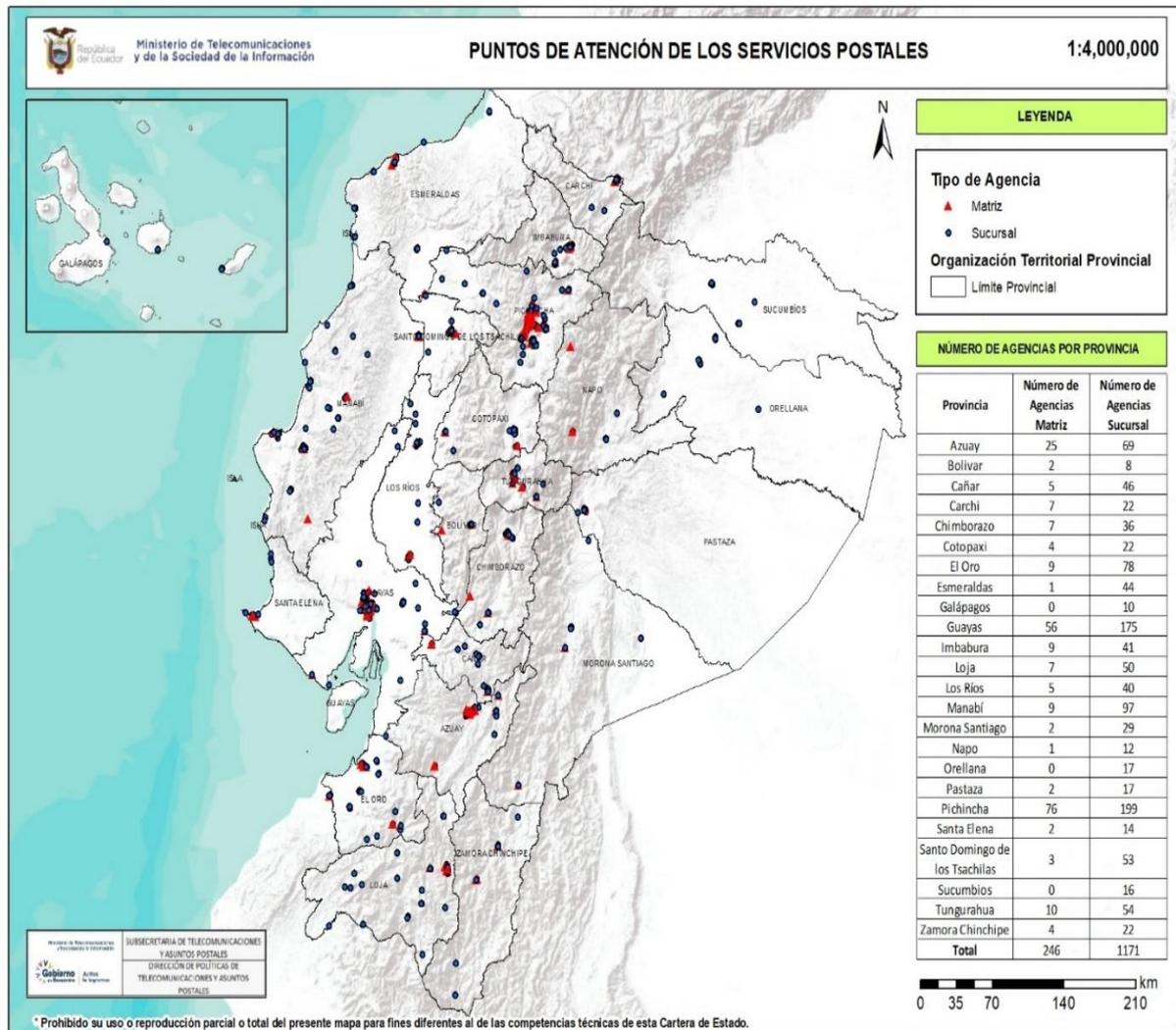
Mano de obra ocupada	Empleados	%
Hombres	5.174	66%
Mujeres	2.666	34%
	7.840	100%

Fuente: MINTEL, 2022

¹⁵https://regulacion.mintel.gob.ec/wp-content/uploads/2022/11/Boletin-semestral_estadistico_postal_-_S1_2022-postal.pdf

¹⁶ Con respecto al año 2019, la ex ARCPOSTAL no reportó el número de consultas; para el año 2020 y 2021 no se cuenta con información del MINTEL de las consultas al Código Postal.

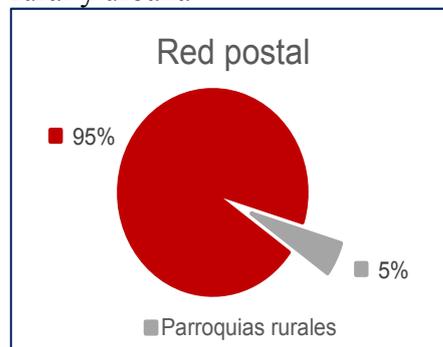
Figura 6 Puntos de atención de los servicios postales



Fuente: Boletín semestral estadístico del sector postal ecuatoriano, semestre 1, 2022

En cuanto a la red postal del sistema postal ecuatoriano la misma se compone de 1.417 puntos de atención, de los cuales 246 son Agencias Matrices y 1.171 Agencias Sucursales, como se muestra en la Figura No. 6.

De los 1.417 puntos de atención, 74 agencias se encuentran en parroquias rurales y 1.343 en parroquias urbanas. En las Figuras No. 7 y 8, se muestran respectivamente, los puntos de atención postal tanto a nivel de matrices y sucursales; como a nivel de zonas urbanas y rurales.

Figura 7 Puntos de atención de la red postal matrices, sucursales**Figura 8** Puntos de atención en red postal rural y urbana

Fuente: MINTEL, 2022

2.4.2 CONTEXTO INTERNACIONAL

A lo largo de la historia el sector postal en general y los Operadores Designados en particular, han sufrido una serie de transformaciones que los hizo evolucionar desde la etapa de carácter epistolar donde era considerado como un medio de comunicación estratégico, pasando por la etapa comercial donde los particulares que expiden envíos son considerados como usuarios de la red postal y los grandes expedidores son los clientes transformándose en una actividad comercial; para finalmente llegar a la etapa contemporánea caracterizada por ser una actividad comercial altamente competitiva donde los expedidores y los destinatarios son consumidores de los servicios postales.

Esta evolución en los servicios prestados en el sector postal se acompañó a lo largo de la historia con una evolución en los roles que desempeñaron las diferentes instituciones y actores del sector; llegando a la actualidad con una separación de las funciones operadora y reguladora, con una clara diferenciación entre los cometidos del Operador Designado, el Regulador Postal y el Ministerio de Tutela encargado de dictar la política pública del sector postal.

En esta evolución que ha tenido el sector postal a lo largo de la historia no debemos olvidar nunca los compromisos adquiridos por el Estado en los tratados postales internacionales (UPU) que establecen la obligación del Estado para con la prestación del Servicio Postal Universal; siendo el Operador Designado el operador postal designado por el gobierno para cumplir con esa obligación indelegable que asumió el Estado ante la UPU. El contexto internacional refleja la importancia del sector postal en la economía, la cual se puede dimensionar por las enormes cifras del tamaño de la red postal, el número de sus oficinas, el volumen de su facturación o la mano de obra que ocupa.

En cuanto a las tendencias que se registran en el sector postal en el contexto internacional, se puede concluir que hay una reducción del volumen de cartas e impresos

en forma importante y sostenida en los años recientes, lo que la ha llevado a los Operadores Designados a una diversificación de sus servicios.

Paralelamente la tendencia en el contexto internacional refleja un crecimiento gradual pero sostenido del volumen de paquetes, acompañado por un crecimiento importante en los ingresos de los Operadores Designados potenciado fuertemente por el E-commerce o comercio electrónico.

Se puede concluir que los paquetes derivados del comercio electrónico parecerían ser la salvación de los Operadores Designados, ya que los ingresos generados por los mayores volúmenes de estos envíos más que compensarían la caída de ingresos por la reducción sostenida del número de cartas e impresos.

Actualmente el mercado postal funciona con separación de las funciones operadora y reguladora; con una clara diferenciación entre los cometidos del Operador Designado y el Regulador Postal. A comienzos de 2022, sólo 19 países no han efectuado la separación de ambas funciones, estos 19 países manejan el 1% del volumen mundial y son los siguientes: Antigua y Barbuda, Bangladesh, Belice, Brunei Darussalam, Corea del Norte, El Salvador, Guatemala, Guinea-Bissau, India, Kiribatí, Kuwait, Liberia, Nauru, Nepal, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Somalia y Sri Lanka.

2.4.3 DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES

En el mercado postal ecuatoriano compiten 280 operadores postales formales y registrados (al cierre del primer semestre de 2022), lo cual en función del tamaño en volumen y facturación del mismo, parece ser un número excesivo de operadores postales.

Particularmente porque con un mercado con poco más de 45 millones de envíos y 17,5 millones de habitantes, arroja un indicador de 2,6 envíos por habitante; reflejando un muy bajo desarrollo del sector postal en Ecuador.

Este indicador es paupérrimo a nivel mundial e incluso a nivel regional, donde en Sudamérica encontramos países con desarrollo medio del sector postal como Argentina y Uruguay, con indicadores de 45 y 30 envíos por habitante respectivamente.

Es muy importante tener en cuenta que el sector postal es una industria de redes y que por consiguiente existen economías de escala y de alcance, que dado el número de operadores postales que actúan en el mercado, así como el escaso volumen de envíos del mismo, no permiten el aprovechamiento de las citadas economías de escala y de alcance.

Se hace necesario que desde el MINTEL se desarrollen políticas y regulaciones tendientes a ordenar el mercado, de forma que compitan menos operadores postales pero más fuertes (incrementando los requisitos y obligaciones para acceder a un título habilitante) y con manejo de mayores volúmenes de envíos; para de esa forma ser más eficientes y así beneficiar a la sociedad en su conjunto con más y mejores servicios postales y a un menor precio.

Otro aspecto que preocupa en el mercado postal ecuatoriano, es alto el nivel de informalidad detectada (75% solo en la provincia de Pichincha). Será necesario que el MINTEL fortalezca las áreas correspondientes con el objetivo de incrementar la fiscalización y control del mercado postal y sus operadores postales.

Del análisis de la oferta de servicios en el mercado postal de Ecuador, y en base al informe de ASOBANCA, “El avance de la banca digital en Ecuador”¹⁷, se detecta la existencia de un nicho de mercado que puede ser aprovechado por el Operador Designado; debiendo para ello desarrollar políticas desde el MINTEL tendientes a promover la inclusión financiera de los habitantes de Ecuador, particularmente en las zonas más alejadas y desprotegidas, donde los canales tradicionales no se encuentran presentes satisfaciendo esa demanda.

Este nicho de mercado que abren los servicios financieros al sector postal, debería ser aprovechado por el Operador Designado para incrementar su oferta de servicios, incrementar el despliegue de su red y mejorar sus ingresos; particularmente teniendo en cuenta que la participación del Operador Designado en el mercado de servicios postales tradicionales, apenas alcanza al 3% del mercado y es exclusivamente en el segmento de encomiendas.

2.5 SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

2.5.1 SITUACIÓN ACTUAL

El Servicio Postal Universal (SPU) en Ecuador se encuentra definido legalmente en la Ley General de los Servicios Postales, más precisamente en su artículo 16 numeral 1 donde se señala que:

“Servicio Postal Universal (SPU).- Es un servicio postal considerado servicio público que consiste en la obligación de brindar un conjunto definido de servicios postales prestados en forma permanente de calidad y a tarifas asequibles con cobertura en todo el territorio

¹⁷ <https://asobanca.org.ec/estudios-especiales/>

nacional que permita a los usuarios remitir y recibir envíos postales desde y hacia cualquier parte del mundo. Este conjunto de servicios será definido por la Agencia de Regulación y Control Postal y constará en el Plan de Implementación del SPU."

Por tanto, el SPU responde a los principios consagrados en la Constitución de la República respecto de los servicios públicos y a lo dispuesto en los Convenios internacionales ratificados en el Ecuador, por lo que de conformidad con el artículo 3 de la Ley General de Servicios Postales, dichos servicios se prestarán conforme a los principios de: permanencia, seguridad, asequibilidad y eficiencia.

Por su parte en el artículo 18 del Decreto N° 1.156 de fecha 4 de octubre 2016 (Reglamento General a la Ley General de los Servicios Postales), se establece que la Agencia de Regulación y Control Postal definirá el conjunto de servicios que integran el SPU, su cobertura, prestaciones específicas, tiempos y cualquier otro aspecto técnico.

Por consiguiente, la Agencia de Regulación y Control Postal emitió el "REGLAMENTO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL" (Resolución No. ARCP-DE-2018-12), el cual en el artículo 5 del Capítulo III (SERVICIO POSTAL UNIVERSAL) definió los servicios incluidos en el SPU:

"Art. 5.- Servicios que conforman el Servicio Postal Universal.- Para el Ecuador se determina la composición del Servicio Postal Universal como el servicio básico u ordinario de correspondencia que comprende envíos de cartas tarjetas postales pequeños paquetes de correspondencia e impresos de hasta dos kilogramos (2kg) de peso y de cecogramas de hasta siete kilogramos (7Kg) de peso.

Las demás prestaciones y servicios postales no incluidos en esta definición se prestarán en régimen de libre competencia mediante la obtención del permiso de operación postal y el título habilitante correspondiente."

Con respecto al nivel de cobertura que debe ofrecer el Operador Designado para prestar el SPU, el 16 de julio del 2021 se suscribe el documento "Plan de implementación del Servicio Postal Universal SPU – Operador Postal Designado Servicios Postales del Ecuador SPE-EP" estableciendo que:

"(...) Reglamento para la prestación del Servicio Postal Universal.- Art. 7.- Plan de Implementación del SPU.- "El Operador Postal Designado elaborará el Plan de Implementación del Servicio Postal Universal para cuatro años atendiendo las directrices objetivos metas e indicadores que el Ministerio rector del sector postal o quien hiciere sus veces emita e incluirá lo establecido en el Convenio Postal Universal la Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal Ecuatoriano la Ley General de los Servicios

Postales el Reglamento y la Norma Técnica para la prestación del Servicio Postal Universal; Plan que será aprobado por el Ministerio rector y controlado en su cumplimiento por la Agencia de Regulación Postal. (...)

“(...) La Ley General de Servicios Postales en el artículo 25 define al operador postal designado como la “Empresa pública que de conformidad con la ley haya sido creada para la gestión directa por parte del Estado del Servicio Postal Universal y que adicionalmente reciba la autorización para la prestación de dicho servicio y para usar la Red Postal Pública en las condiciones que determine la Agencia de Regulación y Control Postal (...)”. En el mismo artículo se establece que: “(...) El operador postal designado será uno solo y es el único autorizado para procesar los envíos postales provenientes de correos oficiales de países miembros de la Unión Postal Universal (...)”.

En el mismo documento se establece el inventario inicial de la infraestructura que garantizará la prestación del Servicio Postal Universal:

“La infraestructura física con la que iniciará la Empresa Pública Servicios Postales del Ecuador la operación corresponde a los bienes transferidos por parte de la Empresa Pública Correos del Ecuador en Liquidación los cuales son: Centros Nacionales de Clasificación ubicados en Quito y Guayaquil y los Centros de Tratamiento Postal ubicados en las provincias de Azuay Chimborazo Santo Domingo y Napo”.

En la Tabla No. 18 se detallan los puntos de acceso actuales que cuenta el Operador Designado:

Tabla 18 Puntos de acceso del operador postal designado

PUNTOS DE ACCESO		
Tipo de oficina	Puntos de acceso	2021
Tipo C	Agentes postales autorizados (Franquicias y Agenciados)	30
Tipo D	Ventanilla Flotante	14
Tipo E	Apartado Postal (Casilleros Postales)	30
Tipo F	Buzón	69
Total de puntos de acceso		143

Fuente: Gerencia Nacional de Operaciones SPE EP

Los puntos detallados en la Tabla No. 18 corresponden a una proyección de apertura de puntos de acceso, que estaba previsto aperturar en el año 2021, de forma que estos 143 puntos de acceso tendrían presencia en 33 cantones debido a la extensión y a la población de los mismos. Adicionalmente se preveía la apertura de 63 puntos adicionales en el año 2022.

Una vez desplegada esta infraestructura de la red postal por parte del Operador Designado, se estima que al menos exista un punto de acceso por cantón en el país; por lo que se han considerado los cantones que se pueden cubrir con los puntos de acceso y no la cantidad de puntos de acceso ubicados en el mismo cantón.

Esta infraestructura pretende constituirse en la base fundamental para la entrega de paquetería a nivel nacional a través de las Agencias Postales Autorizadas (APA), brindando conectividad en todo el país (en lo que refiere a la prestación del Servicio Postal Universal).

Es importante considerar que Servicios Postales del Ecuador SPE-EP (Operador Designado), obtuvo los títulos habilitantes de operación en diciembre de 2021, que es una empresa en reconstrucción y que por consiguiente la falta de recursos no permitió la apertura de los puntos de acceso deseados.

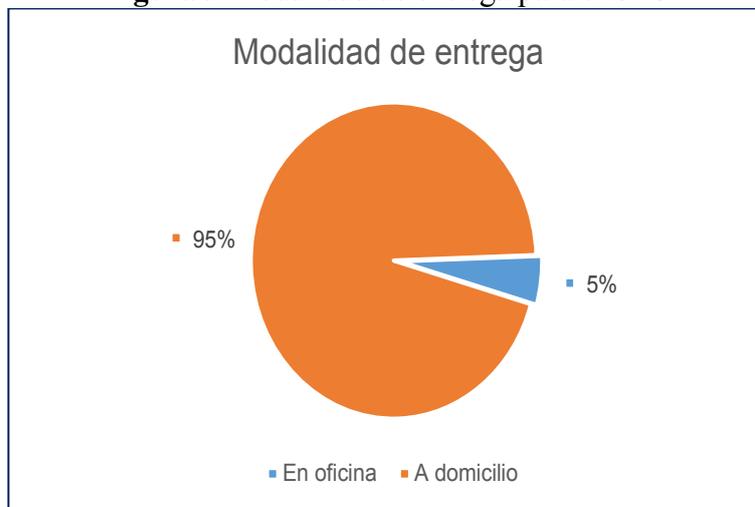
Sin embargo, en el mes de junio del 2022 se recibió una asignación de recursos por parte Ministerio de Finanzas, que ha sido destinada a estabilizar la operación del Operador Designado; esperando que se inicie la apertura de los restantes puntos de acceso establecidos en el Plan de Implementación del SPU.

La instalación y supresión de oficinas y buzones es decidida por el Operador Designado en función de la obligación legal que demanda la prestación del SPU, la capacidad instalada y de las necesidades comerciales.

Actualmente el Operador Designado cuenta con 4 agencias a nivel nacional (3 en Quito y 1 en Guayaquil)¹⁸, no cuenta con buzones situados en vías o lugares públicos para depositar envíos ordinarios ni con puntos de admisión masiva.

La modalidad de entrega para el SPU por parte del Operador Designado se desagrega de la siguiente forma:

¹⁸ - Agencia CCNU (Quito): Av. Unión de Periodistas y Japón, detrás del Centro Comercial Naciones Unidas
- Agencia Pusuqui (Quito): Av. Manuel Córdova Galarza SN, diagonal a la Escuela de Policías
- Agencia Chimbacalle (Quito): Av Napo, entre Juan de Alcazar y Juan Borgoñon
- Agencia Sauces (Guayaquil): Ciudadela Sauces 7, entre Av. José María Egas y Calle 13

Figura 9 Modalidad de entrega para el SPU

Fuente: SPE EP

La modalidad de entrega definida por el Operador Designado es a domicilio, con una frecuencia de 5 días a la semana. Para ello el Operador Designado cuenta actualmente con 3 carteros: 2 en Guayaquil y 1 en Quito.

Cabe señalar que el Operador Designado no se asocia con terceros (públicos o privados) para realizar la actividad de admisión (terceros que aportan inmuebles y en su caso medios materiales y humanos para prestar servicios).

En la normativa vigente no se establecieron objetivos, indicadores, metas y metodología de cálculo de cobertura geográfica y poblacional SPU, pero desde el MINTEL se está trabajando en establecer mecanismos para obtener lineamientos de asociatividad con el objeto de tener cobertura del SPU a nivel nacional.

Los plazos de entrega de los envíos postales comprendidos en el SPU actualmente son muy laxos:

Local y Nacional (documentos y paquetes):	0 – 60 días¹⁹
Internacional (documentos y paquetes):	5 – 7 días dependiendo del destino

En materia de seguridad de los envíos postales, el Operador Designado está diseñando protocolos de seguridad para el manejo de la paquetería en caso de ser un paquete sospechoso y su tratamiento con las autoridades competentes, para ello el Operador

¹⁹ La pésima calidad obedece a la falta de personal operativo para la clasificación por código postal de todo el SPU que llega al país, y la falta de carteros institucionales para su entrega.

Designado dispone de escáner de rayos X de seguridad en los dos Centros de Clasificación: Quito y Guayaquil, posee un circuito de CCTV y la supervisión por parte de la policía antinarcóticos con su elemento canino. El responsable de la realización de los estudios de calidad, supervisión del tratamiento de quejas y reclamaciones, entre otros es el MINTEL.

La autorización de precios de los servicios comprendidos en el SPU requiere de una aprobación previa por parte del MINTEL velando porque los mismos sean asequibles y cubran los costos.

El procedimiento seguido para la aprobación de los precios del SPU se inicia con una propuesta de tarifa por parte de Servicios Postales del Ecuador SPE-EP (Operador Designado), la cual es valorada y está sujeta a la aprobación del MINTEL. No se realizan controles de descuentos excesivos que pudieran no cubrir los costos.

2.5.2 CONTEXTO INTERNACIONAL

El servicio postal es un servicio público esencial que por su propia naturaleza se constituye en un componente básico de la infraestructura nacional e impulsor del crecimiento económico y el desarrollo social del país. Es un facilitador de la actividad económica y la comunicación, e incrementa y mejora el nivel de calidad de vida de la población.

El Servicio Postal Universal (SPU) tiene un fundamento legal que emana de la propia Declaración Universal de Derechos Humanos cuando se establece que *“Todos los habitantes del mundo tienen derecho a la comunicación”*.

Por su parte el Servicio Postal Universal (SPU) es la razón de ser de los Operadores Designados, ya que de no existir la obligación de prestarlo por parte de los Estados, la prestación de los servicios postales podría ser una actividad prestada por los operadores privados (que buscan el lucro económico y no cargan con las obligaciones inherentes a la prestación del SPU).

El rol que cumple el Estado en materia de los servicios postales se rige principalmente por:

- Garantizar la prestación del Servicio Postal Universal (SPU).
- Ordenar el mercado a través de la definición de reglas claras, vigilar su cumplimiento a fin de asegurar una sana competencia entre los operadores postales (Operador Designado y operadores privados).
- Definir la política pública del sector postal para fomentar el desarrollo del sector acorde a las necesidades de la sociedad.

En la actualidad el entorno de los servicios postales se caracteriza por:

- El fenómeno de la globalización y de la liberalización (OMC).
- Dramáticos cambios tecnológicos con el constante y cada vez más vertiginoso desarrollo de las TIC's.
- Una fuerte competencia entre los operadores que a su vez apuestan a la cooperación y la participación privada.
- La transformación de los servicios (caída en los envíos de correspondencia y crecimiento de la paquetería logística, comercio electrónico y servicios financieros).

La importancia que radica en el SPU obedece a que es una “*actividad postal para atender a todos*” y ello emana tácitamente desde la creación de la UPU en 1874, donde todos los países miembros se comprometieron a formar un territorio postal único a través del libre tránsito de los envíos y la prestación de servicios básicos de carácter obligatorio.

Adicionalmente y de forma expresa, fue en el Congreso Postal Universal de Beijing del año 1999 que el SPU es incluido en las Actas de la UPU y más específicamente en el Convenio Postal Universal.

La definición del Servicio Postal Universal en el Convenio Postal Universal reza en el Artículo 3:

1.	<i>Para reforzar el concepto de unicidad del territorio postal de la Unión los Países miembros procurarán que todos los usuarios/clientes gocen del derecho a un servicio postal universal que corresponda a una oferta de servicios postales básicos de calidad prestados en forma permanente en todos los puntos de su territorio a precios asequibles.</i>
2.	<i>Para ello los Países miembros establecerán en el marco de su legislación postal nacional o por otros medios habituales el alcance de estos servicios postales y las condiciones de calidad y de precios asequibles teniendo en cuenta tanto las necesidades de la población como sus condiciones nacionales.</i>
3.	<i>Los Países miembros cuidarán que las ofertas de servicios postales y las normas de calidad sean respetadas por los operadores encargados de prestar el servicio postal universal.</i>
4.	<i>Los Países miembros se asegurarán de que la prestación del servicio postal universal se haga en forma viable garantizando su perennidad.</i>

Los servicios básicos definidos en el Convenio Postal Universal son los siguientes:

- Envíos de correspondencia:
 - Cartas tarjetas e impresos de hasta 2 kg

- Pequeños paquetes de hasta 2 kg
- Envíos de cecogramas para personas no videntes de hasta 7kg
- Sacas especiales M de hasta 30 kg
- Encomiendas:
 - Encomiendas (paquetes) de hasta 20 kg

El SPU se caracteriza porque debe ser prestado cumpliendo con determinadas características que se deben definir en cuanto a:

- Accesibilidad:
 - Cobertura (en todos los puntos de su territorio).
 - Facilidades de acceso (para enviar y recibir correo).
- Calidad:
 - Rapidez (tiempo y regularidad).
 - Confiabilidad (certeza y seriedad).
 - Seguridad (honestidad y cuidado).
 - Responsabilidad (normas de calidad sean respetadas por los Operadores Designados).
- Continuidad:
 - Permanencia (viabilidad).
 - Regularidad (perennidad).
- Asequibilidad:
 - Precio justo (al alcance de todos).

La correcta y completa determinación del Servicio Postal Universal requiere que se encuentren claramente definidos los servicios que lo integran y sus condiciones de prestación.

Asimismo, es esencial que se especifiquen las condiciones de prestación del SPU estableciendo claramente:

- La cobertura geográfica y operacional
- Los horarios de atención y recolección
- Las condiciones de rapidez y fiabilidad
- Los plazos de entrega (medidos en D+X y con un Y% de cumplimiento)

Por su parte un elemento sumamente importante a considerar es el costo incurrido por la prestación del SPU, ya que por la propia naturaleza “universal” del servicio demanda condiciones de prestación calidad y cobertura que hacen muy costosa su prestación.

Los costos más significativos asociados a la prestación del SPU son los costos de operación del proceso: *Admisión, Clasificación, Transporte y Entrega*; especialmente la entrega absorbe más del 50% del costo total, seguido por la admisión.

En estos costos los factores principales de incidencia son: *infraestructura, extensión de red, tecnología y eficiencia/productividad del Operador Designado*.

A los efectos del cálculo del costo incurrido por la prestación del SPU se debe considerar *el costo total del Operador Designado en la prestación de todos los servicios incluidos en el SPU*. Para ello la autoridad de regulación postal deberá elaborar y promulgar un sistema de contabilidad analítica que obligue al Operador Designado a llevar contabilidad de costos separada de forma tal que permita calcular el costo del SPU; para así poder ejercer su rol de contralor sobre el costo del SPU incurrido por el Operador Designado.

En la mayoría de los países de la región el SPU es aún un concepto inexistente y desconocido para toda la población.

Según lo expresado, la prestación del SPU es una obligación que debe ser garantizada por el Estado y éste debe por lo tanto asegurarse que existan los mecanismos para ese financiamiento y los recursos correspondientes para su mantenimiento.

El mecanismo de financiamiento del SPU es un elemento central a la hora de la determinación del SPU, pues es lo que garantiza la cobertura la calidad en su prestación y la continuidad del mismo; por ello el mejor mecanismo de financiamiento que se seleccione será aquel que, garantizando la prestación del SPU, permita también al Operador Designado tener la libertad de acción para facilitar su propio desarrollo, todo lo cual redundará en beneficio de todos los actores del sector.

Será muy importante entender el costo del SPU, ya que de su magnitud dependerá directamente la calidad del mismo (a mayor calidad y cobertura en la prestación del SPU, mayor costo asociado).

Por tanto se reitera una vez más que se debe entender como costo del SPU a *“El costo total incurrido por el Operador Designado en la prestación de los servicios incluidos en las obligaciones del SPU”*. Deberán considerarse todos los costos, esto es costos fijos y variables, directos e indirectos, de todos los servicios que se haya decidido incluir en el SPU. Muchas veces se identifica equivocadamente al costo del SPU como el de los

servicios postales que se prestan en áreas geográficas de alto costo, como son las áreas rurales con bajos volúmenes, o en núcleos de población de bajos ingresos o marginados. Por ello y dada la relevancia intrínseca del SPU en el sector, se puede afirmar que el principal aspecto a decidir es la determinación de la fuente de financiación de las obligaciones del Estado. Es una decisión crucial que afecta intereses de negocios del sector privado y en ocasiones se puede convertir en una decisión política que desvirtúa la voluntad de atender las necesidades del país, ya que implica establecer hasta dónde puede actuar la iniciativa privada en negocios postales en libre competencia.

El Operador Designado surge como el resultado de una política pública y su razón de ser es la prestación del SPU, mientras que los operadores privados tienen fines estrictamente de lucro.

El nivel de desarrollo del Operador Designado es muy importante, porque de ello depende la cuantía de las necesidades de financiamiento; ya que Operadores Designados fuertes o muy fuertes facilitan la financiación del SPU.

La determinación del modelo o mecanismo definido para el financiamiento del SPU suele ser un tema muy serio, porque la situación más común es que el Estado no disponga de recursos para destinarlos a su sostenimiento. El Estado debe suprimir toda carga económica evitable por lo que requiere eliminar cuanto antes, las contribuciones del Presupuesto Nacional para cubrir el déficit del funcionamiento del SPU.

La experiencia internacional nos dice que el modelo de financiación del SPU más exitoso, es el modelo de financiación a través de recursos generados en la explotación de un área reservada de servicios claramente especificada y protegida legalmente en un marco legal de ordenamiento del mercado y de la actividad postal.

Repasando la historia en los diferentes países y sus respectivos modelos de financiamiento, para el SPU encontramos que en los países industrializados se estableció el modelo de financiación con áreas reservadas en el servicio de correspondencia, previendo en todos los casos una protección de precio (de hasta 3 o 5 veces la tarifa correspondiente del Operador Designado), para evitar la depredación de precios por parte de los competidores privados.

La finalidad principal era disponer de un Operador Designado fuerte con una posición dominante del mercado en envíos de correspondencia (entre 90 y 100%) y con un programa de inversiones permanente.

En cambio en los países en desarrollo la situación fue muy distinta, ante la falta de inversión en los Operadores Designados, la mayoría cayó en la obsolescencia ocasionando

el surgimiento de operadores privados que cubrían las necesidades de una sociedad cambiante sobre todo para los grandes expedidores.

A la hora de seleccionar los modelos o mecanismos de financiación del SPU encontramos las siguientes opciones:

1) Aportes del Gobierno:

- Es un modelo donde el Estado se encarga de cubrir el déficit derivado de la prestación del servicio universal mediante aportes del tesoro nacional.
- Es una forma de financiación difícil de practicar por la disponibilidad de recursos y la asignación de prioridades que tienen los Gobiernos, siendo incierto poder mantener este tipo de financiación a largo plazo.
- Es posible también tenerlo como fuente alternativa para cubrir casos eventuales de emergencias imprevistas del Operador Designado.
- No es un mecanismo conveniente para resolver los problemas de productividad, eficiencia y competitividad del Operador Designado, ni concuerda con los postulados de contar con un operador autónomo empresarial y autosuficiente económicamente.
- Al no ser un mecanismo de financiamiento sustentado por leyes, este modelo carece de seguridad a largo plazo y está supeditado a los cambios políticos.

2) Aportes de la Industria:

- Los operadores privados aportan contribuciones impositivas a través del pago de cánones o sobre tasas por la explotación de servicios.
- Los cánones se pueden establecer en sumas fijas o variables en diversas formas de pago al Operador Designado, al regulador del SPU, a fondos de desarrollo del SPU etc.
- Es susceptible de fácil evasión y la exigencia de aportes para otro operador con el que compiten no es bien recibida por los otros operadores, ni por los clientes que lo perciben como un impuesto adicional.
- Requiere de una autoridad reguladora postal que fiscalice fuertemente a los operadores privados, en cuanto a sus ingresos y al Operador Designado en el cumplimiento del SPU.
- En el último tiempo y bajo la influencia del sector de telecomunicaciones y sus fondos de desarrollo universal, es un mecanismo que cada vez tiene más adeptos.

3) Área de servicios reservados:

- Consiste en reservar una porción determinada del mercado postal del país que se otorga para explotación exclusiva del Estado al Operador Designado y mediante la definición de determinados servicios o tipos de envíos con el objeto de hacer posible la financiación viable y sostenible del SPU.

- La determinación del área reservada debe estar especificada clara y concretamente con tres elementos principales:
 - i. Clase de servicio. Es necesario decidir qué clase de servicio o servicios postales quedarán en exclusividad del Operador Designado. El mayor o menor número de servicios depende de las necesidades del país para asegurar los ingresos suficientes para cubrir los costos totales de la prestación de los servicios incluidos en el SPU.
 - ii. Peso de los envíos. Se debe especificar el peso de los envíos de los servicios comprendidos dentro del área reservada, ya que al especificar conjuntamente y de forma concreta la clase de servicios y el peso de los envíos, se está en condiciones de calcular con exactitud el valor de la porción de servicios del mercado que tendrá el área reservada con explotación exclusiva del Operador Designado. Con ello se aseguran los ingresos suficientes para financiar en forma sostenible el SPU del país.
 - iii. Protección de Precio de los servicios del área reservada. Este mecanismo hace que realmente sea efectiva la porción del mercado que se otorga para explotación exclusiva, reduciendo las posibles prácticas de competencia desleal y depredación de precios por parte de otros operadores postales. En la práctica se expresa estableciendo que ningún operador podrá cobrar por sus servicios precios inferiores a un número de veces (3, 5 o 10 veces) el precio que hubiera pagado por ese envío o servicio con el Operador Designado; de modo que los demás operadores postales no podrán, con servicios similares o simulados, incursionar en el área de los servicios exclusivos del Operador Designado.
- Con estos tres elementos presentes en la definición y determinación del área reservada se puede prever el funcionamiento de un modelo de financiación del SPU en forma sostenible efectiva y simple.
- El área de servicios reservados se puede establecer en forma permanente o temporal de manera que el Gobierno y el Regulador puedan ajustarla de acuerdo con las necesidades del SPU y el comportamiento del mercado.
- Es un mecanismo cada vez más cuestionado porque la economía y la sociedad actual no ve positivamente los monopolios.

4) Aportes de los usuarios / clientes:

- Son los usuarios / clientes quienes aportan contribuciones impositivas a través del pago de sobretasas por los servicios contratados (sumas fijas o variables).

- Generalmente estas sobretasas gravan a los envíos que se contratan por fuera del SPU (los cuales son brindados por los operadores privados y el propio Operador Designado en el resto de servicios no incluidos en la definición del SPU).
- Al igual que el mecanismo de aportes de la industria, es susceptible de fácil evasión y la exigencia de aportes para otro operador con el que compiten no es bien recibida por los otros operadores ni por los clientes que lo perciben como un impuesto adicional.
- También requiere de una entidad reguladora postal que fiscalice fuertemente a los operadores privados en cuanto a sus ingresos y al Operador Designado en el cumplimiento del SPU.
- Al igual que cualquiera de los demás esquemas de financiamiento, es importante tener en cuenta que sólo debe utilizarse para el financiamiento del SPU y no para la totalidad de las actividades del Operador Designado.
- Es un mecanismo muy particular y muy poco utilizado por los países.

Independientemente de cuál de estos cuatro mecanismos de financiamiento se seleccione es de vital importancia que el mismo asegure la prestación del SPU de forma sustentable con calidad y permanencia; por lo que al seleccionar el mecanismo de financiamiento se debe tener siempre presente la necesidad de garantizar la continuidad de la prestación del SPU.

Para ello es imprescindible asegurar su financiamiento siendo recomendable que además del mecanismo principal que se seleccione se contemple al mecanismo de “Aportes del Gobierno” como mecanismo subsidiario de financiación.

Recordemos que la prestación del SPU es una obligación del Estado en función de los compromisos asumidos a nivel nacional (garantizar los derechos), así como internacionales (UPU, ONU etc.). Por tanto si el mecanismo principal no fuese suficiente como para soportar el costo de financiamiento del SPU, serán los “Aportes del Gobierno” quienes garantizarán su prestación.

2.5.3 DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES

La definición del SPU en Ecuador se encuentra alineada con los principios consagrados en la Constitución de la República respecto de los servicios públicos y a lo dispuesto en los Convenios internacionales ratificados en el Ecuador; garantizando por parte del Estado los principios de permanencia, seguridad, asequibilidad y eficiencia en la prestación del SPU.

Como se indicó en el apartado de “Mercado Postal”, el SPU es prestado en régimen de exclusividad por parte del Operador Designado, mientras que el resto de los operadores postales registrados se encuentran habilitados a la prestación de los demás servicios postales en régimen de competencia.

Los servicios incluidos en la definición del SPU para el Ecuador, son los envíos de correspondencia y paquetería hasta 2 kg sin código de rastreo, lo cual no se condice con la definición de servicios básicos mínimos del Convenio de la UPU.

No se estaría cumpliendo con la definición mínima del Convenio de la UPU, que incluye los envíos de encomiendas postales hasta 20 kg, mientras que en la definición nacional del SPU en Ecuador solamente se contemplan envíos paquetería hasta 2 kg sin código de rastreo.

En la coyuntura actual, donde la tendencia internacional en los envíos postales apunta a un descenso de los volúmenes de correspondencia y un incremento cada vez más palpable de los envíos de paquetería, impulsada fuertemente por el crecimiento del comercio electrónico y el cambio en los hábitos de consumo; la limitación de la definición de servicios incluidos en el SPU a 2 kg atenta contra las posibilidades de desarrollo del Operador Designado y los derechos de los consumidores.

En esta nueva etapa del Operador Designado luego de su reapertura (diciembre de 2021), tiene una cobertura geográfica y poblacional muy débil para cumplir con la prestación de los servicios comprendidos en el SPU, siendo esta cobertura limitada a las provincias de Quito (2.644.145 habitantes con 3 oficinas) y Guayas (2.698.077 habitantes con una oficina).

Esta debilidad, queda de manifiesto por el despliegue en la red postal realizado por el Operador Designado para la prestación del SPU, la cual rondaría los 200 puntos de atención²⁰ para una población de 17,5 millones de habitantes y una superficie de 256.370 km²; lo cual arroja indicadores muy pobres:

Cobertura poblacional:	1 punto de atención cada 87.500 habitantes
Cobertura geográfica:	1 punto de atención cada 1.282 km²

Como consecuencia de la debilidad manifiesta que exhibe el Operador Designado (en parte por su reciente reapertura), los plazos de entrega para los envíos del SPU son

²⁰ Cifra de puntos de atención estimados al cierre del año 2022.

inadmisiblemente laxos, (Local y Nacional: de 0 a 60 días e Internacional: de 5 a 7 días dependiendo del destino).

Estos plazos totalmente desactualizados, que no responden a la demanda de la sociedad ni se condicen con el grado de desarrollo de la economía ecuatoriana, permiten concluir que los plazos para la entrega de los envíos nacionales del SPU tienen que ser reducidos drásticamente. Siempre se debe tener presente que el Servicio Postal Universal (SPU) es la razón de ser de los Operadores Designados ya que de no existir la obligación de prestarlo por parte de los Estados, la prestación de los servicios postales podría ser una actividad prestada por los operadores privados (que buscan el lucro económico y no cargan con las obligaciones inherentes a la prestación del SPU); mediante la concesión de este servicio público.

Como se analizó en el punto anterior, existen diferentes mecanismos de financiamiento para el SPU, de forma de asegurar los recursos necesarios para su prestación, sostenibilidad, permanencia y asequibilidad. La normativa vigente no establece la obligación al Operador Designado de implementar contabilidad separada para determinar el financiamiento del SPU; no contando, por consiguiente, con una metodología de cálculo para determinar la cantidad a compensar.

En el caso de Ecuador, se ha optado por financiar el SPU mediante los ingresos que genera el Operador Designado por la prestación de los servicios postales (servicios incluidos en el SPU y demás servicios prestados); no habiéndose establecido mecanismo adicional alguno como ser la obligación de los operadores privados de contribuir en la compensación de la prestación del SPU por parte del Operador Designado u otro mecanismo adicional.

2.6 OPERADOR DESIGNADO

2.6.1 SITUACIÓN ACTUAL

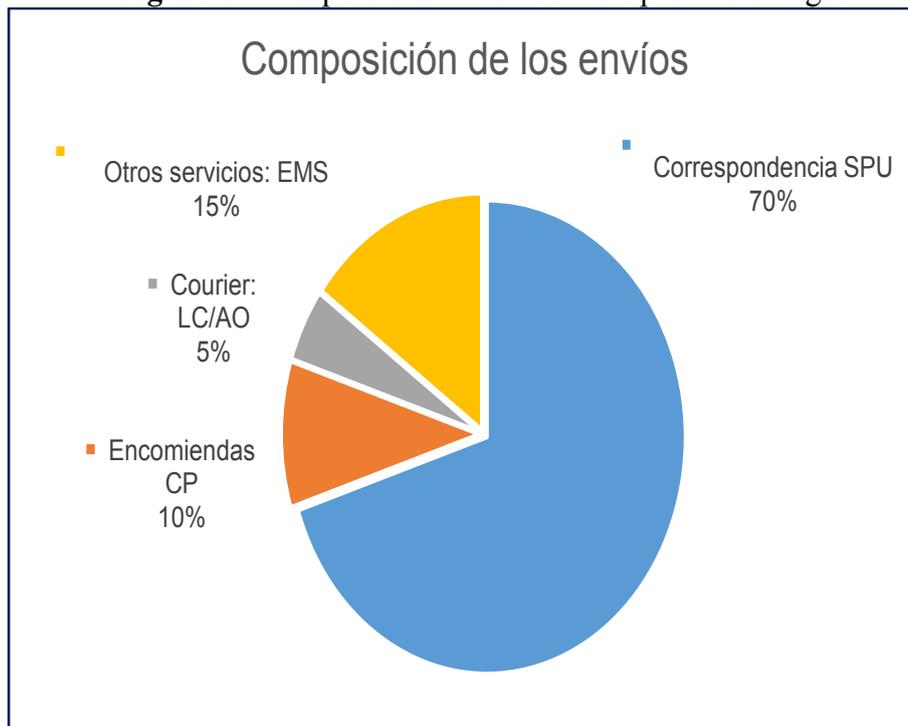
El Operador Designado ecuatoriano luego de su reapertura se encuentra en pleno proceso de estructuración con miras a cumplir con su objeto social principal que es la prestación del SPU en todas sus modalidades a nivel nacional e internacional así como los servicios y las actividades conexas y complementarias al servicio postal.

Es por ello que los volúmenes actuales que procesa son muy reducidos ascendiendo a poco más de 60.000 envíos al año aproximadamente (5.000 mensuales) con una capacidad operativa de clasificación en el entorno de los 3.000 a 4.000 envíos y una entrega domiciliaria aproximada de 230 envíos en zona urbana y 80 en zona rural.

La composición de los envíos procesados por el Operador Designado se muestra en la Figura No. 10.

En cuanto a la calidad tiempos de entrega y fiabilidad, el Operador Designado ofrece en la actualidad los parámetros que se muestran en la Tabla No. 19.

Figura 10 Composición de envíos del Operador Designado



Fuente: SPE EP

Tabla 19 Calidad de tiempos de entrega del Operador Designado

	Tiempo de Entrega	% Alcanzado
Ciudades	24 HORAS con APA	90%
Territorio nacional	48/72 HORAS con APA	90%
Courier nacional	N/A	N/A

Fuente: SPE EP

Cabe señalar que pese a que los tiempos a nivel nacional que promete el Operador Designado no superan los 3 días (como lo expresa la tabla que antecede) los tiempos efectivos de entrega a nivel local y nacional (documentos y paquetes) oscilan entre los 40 y 60 días; como viene de señalarse anteriormente.

La red postal que cuenta hoy el Operador Designado es muy débil e incipiente producto de la situación actual de reapertura de los servicios lo cual se evidencia en los siguientes indicadores:

Tabla 20 Red postal del Operador Designado

Red Postal del Operador Designado
Cuenta con solamente 3 agencias en Quito y 1 en Guayaquil
Estas 4 agencias son atendidas por 5 personas ²¹
No cuenta con agencias en pueblos pequeños y áreas rurales
No cuenta con agencias operadas por terceros
Cuenta con solamente con 3 carteros para todo el país ²²

Fuente: SPE EP

La situación financiera en el año 2021 arrojó un déficit de más de USD 500.000 pero sin embargo las proyecciones para el 2022 permitirían augurar una situación financiera saneada. El Operador Designado no tiene implementado un sistema de contabilidad analítica, aunque reconoce los beneficios que tendría su implantación por lo que espera poder desarrollarlo en un futuro cercano.

Figura 11 Plantilla del Operador Designado



Fuente: SPE EP

²¹ - Agencia CCNU (Quito): 1 persona (1 asistente administrativa prestando soporte)

- Agencia Pusuqui (Quito): 2 personas

- Agencia Chimbacalle (Quito): 1 persona

- Agencia Saucos (Guayaquil): 2 personas

²² Pero debido a la falta de personal uno de ellos se dedica a la clasificación de paquetería por zonas, razón por la cual la entrega solo lo hacen 2 carteros a nivel nacional.

La plantilla del Operador Designado está compuesta por 86 empleados (24 en áreas administrativas²³ y 62 en áreas operativas²⁴); con un promedio de edad de 37 años y mayoritariamente con estudios superiores (81,82%).

Analizando con una perspectiva económica y financiera la situación del Operador Designado, el desglose de sus ingresos (ventas) es el siguiente:

Tabla 21 Ventas anuales del Operador Designado

Ventas Anuales del OD	Facturación	%
E commerce:	USD 7.631.363	26%
Cuentas Internacionales:	USD 21.831.634	74%
Filatelia:	USD 159.856	1%
Total	USD 29.622.853	100%

Fuente: SPE EP

Como se puede apreciar en el detalle de ingresos precedente, el 74% de los ingresos del Operador Designado provienen del cobro de cuentas internacionales; lo que sugiere una dependencia preocupante del negocio internacional y que sumerge al futuro financiero del Operador Designado en un contexto muy riesgoso e incierto.

Desde la reapertura el Operador Designado no ofrece servicios financieros postales aunque tiene como proyecto inminente retomar el producto correo giros.

2.6.2 CONTEXTO INTERNACIONAL

El Operador Designado es el brazo ejecutor de los gobiernos y los Estados a la hora de cumplir con sus compromisos internacionales (UPU), respecto a la prestación del SPU a nivel nacional de forma de asegurar y garantizar el territorio postal único a nivel universal.

En la actualidad en la casi totalidad de los países existe una separación entre las funciones operadora y reguladora.

En el año 2022 sólo 19 países no han efectuado la separación de ambas funciones y estos países manejan apenas el 1% del volumen mundial de envíos postales:

Antigua y Barbuda	Bangladesh
Belice	Brunei Darussalam

²³ 22 brindan sus servicios en la ciudad de Quito y 2 en la ciudad de Guayaquil.

²⁴ 47 brindan sus servicios en la ciudad de Quito y 16 en la ciudad de Guayaquil.

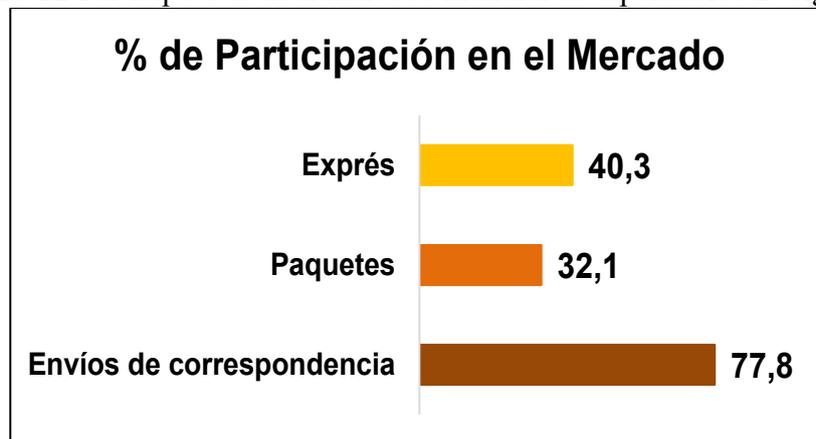
Corea del Norte	El Salvador
Guatemala	Guinea-Bissau
India	Kiribatí
Kuwait	Liberia
Nauru	Nepal
Panamá	San Cristóbal y Nieves
Santa Lucía	Somalia
Sri Lanka	

Los Operadores Designados son precisamente “designados” por el Gobierno de los países para la prestación del SPU además de asegurar la prestación de los compromisos adquiridos por el Estado en tratados postales internacionales.

Por lo tanto el SPU es la razón de ser de los Operadores Designados. Actualmente en los 192 países miembros de la UPU, hay 236 Operadores Designados los cuales conforman la red postal mundial. La Red Postal Mundial (conformada por los Operadores Designados) está integrada por 618.000 oficinas postales operadas por 51 millones de empleados.

Para tener una idea de la dimensión de la facturación de esta Red Postal Mundial de Operadores Designados, en el año 2020 facturaron 291.860 millones de dólares.

Figura 12 Participación en el mercado mundial de Operadores Designados



Fuente: Consultores UPU / UPAEP

En cuanto a la cobertura que brinda la Red Postal Mundial, el 86,5% de la población mundial recibe sus envíos en su domicilio (87,8% en América Latina y el Caribe) y solamente el 6,9% de la población mundial no tiene acceso a los servicios postales. (2,6% en América Latina y el Caribe).

Si se analiza la participación de los Operadores Designados que conforman la Red Postal Mundial en el mercado postal la misma se desglosa de la siguiente forma:

La dimensión de la Red Postal Mundial no es homogénea en todas las regiones según se puede apreciar en las siguientes tablas las oficinas y el personal ocupado por los Operadores Designados:

Tabla 22 Dimensión de la red postal mundial (1/2)

Región	Oficinas propias	Oficinas a cargo de terceros	Total	% Mundial
África	7.891	4.756	12.647	2,0%
Región Árabe	13.589	5.984	19.573	3,2%
Asia-Pacífico	223.895	68.759	292.654	47,3%
Resto de Europa	93.076	9.323	102.399	16,6%
Países industrializados	82.427	80.264	162.691	26,3%
América latina y el Caribe (*)	12.211	16.241	28.452	4,6%
Mundial	433.089	185.327	618.416	

(*) 67% corresponden a Brasil

Fuente: Consultores UPU / UPAEP

Tabla 23 Dimensión de la red postal mundial (2/2)

Región	Personal a tiempo completo	Personal a tiempo parcial	Personal Total	% Mundial
África	56.500	2.548	59.048	1,2%
Región Árabe	116.964	1.414	118.378	2,3%
Asia-Pacífico	1.184.575	325.990	1.510.565	29,9%
Resto de Europa	540.852	180.715	721.567	14,3%
Países industrializados	1.859.511	619.106	2.478.617	49,0%
América latina y el Caribe (*)	166.36	3.540	169.900	3,4%
Mundial	3.924.762	1.133.313	5.058.075	

(*) El 54% corresponde a Brasil

Fuente: Consultores UPU / UPAEP

Los volúmenes que se manejaron por los Operadores Designados a través de la Red Postal Mundial en el año 2020 fueron los siguientes:

- Envíos de correspondencia: 263.290 millones (-13.0% con respecto a 2015)
 - Envíos Nacionales: 259.990 millones (99%) - (-13,6% con respecto a 2019)

- Envíos Internacionales: 3.030 millones (1%) - (-27,6% con respecto a 2019)
- Encomiendas: 24.988 millones (+17,4% con respecto a 2019)
 - Envíos Nacionales: 24.800 millones (99%) - (+17.7% con respecto a 2019))
 - Envíos Internacionales: 188 millones (1%) - (-1,5% con respecto a 2019)

La distribución de los envíos de correspondencia por región tampoco es homogénea:

- Países Industrializados 83%
- América Latina y el Caribe 2%
- África 0%
- Región Árabe 0%
- Asia-Pacífico 12%
- Resto de Europa 3%

Por su parte la distribución de los envíos de encomiendas o paquetes por región tampoco es homogénea:

- Países Industrializados 69%
- América Latina y el Caribe 1%
- África 0%
- Región Árabe 0%
- Asia-Pacífico 29%
- Resto de Europa 1%

También son significativas y no homogéneas las modalidades de entrega de los envíos postales en las diferentes regiones del mundo como se muestra en la Tabla No. 24.

Tabla 24 Modalidades de entrega de los envíos postales en las regiones del mundo

Región	Población con entrega domiciliaria de envíos postales	Población que debe acudir a una oficina postal para recolectar su correo	Población sin acceso a los servicios postales
África	11,2%	45,2%	43,6%
Región Árabe	74,2%	9,8%	16,0%
Asia-Pacífico	96,2%	1,2%	2,6%
Resto de Europa	99,3%	0,7%	0,0%
Países industrializados	99,2%	0,8%	0,0%
América latina y el Caribe (*)	86,5%	10,9%	2,6%
Mundial	86,5%	6,6%	6,9%

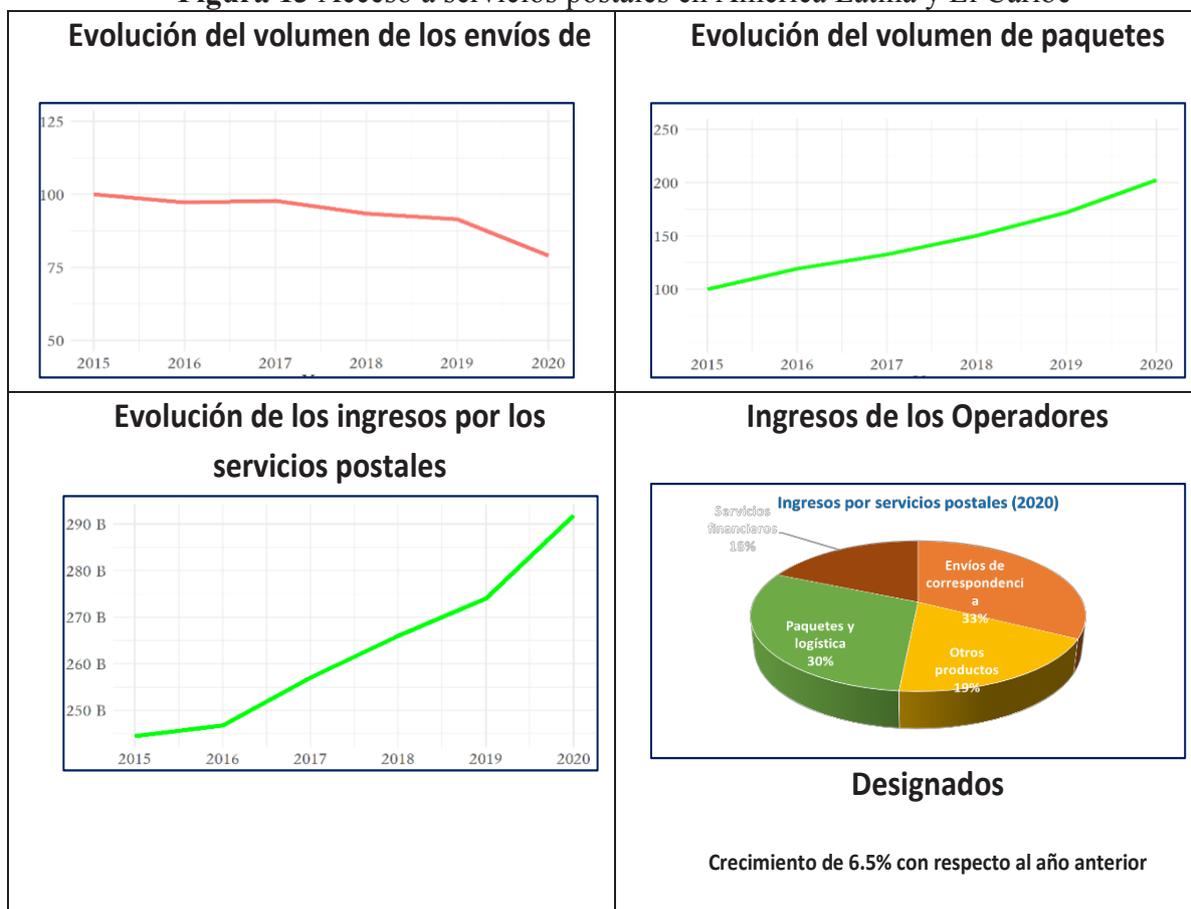
Fuente: Consultores UPU / UPAEP

El Operador Designado es el operador postal designado por el gobierno de cada país para la prestación del Servicio Postal Universal, además de asegurar la prestación de los compromisos adquiridos por el Estado en los tratados postales internacionales (UPU); siendo la razón de ser de los Operadores Designados la prestación del Servicio Postal Universal. Actualmente en los 192 países miembros de la UPU hay 236 Operadores Designados los cuales conforman la red postal mundial.

A los efectos de dimensionar la situación actual del contexto internacional es relevante repasar algunas cifras de la Red Postal Mundial:

- Está integrada por 618.000 oficinas postales operadas por 5,1 millones de empleados;
- En 2020 los Correos facturaron 291.860 millones de USD;
- El 86,5% de la población mundial recibe sus envíos en su domicilio (87,8% en América Latina y El Caribe);
- Solamente el 6,9% de la población mundial no tiene acceso a los servicios postales (2,6% en América Latina y El Caribe).

Figura 13 Acceso a servicios postales en América Latina y El Caribe



Fuente: Consultores UPU / UPAEP

Si se analiza el estatuto o forma jurídica que adoptan los Operadores Designados, el mismo no es homogéneo entre los países y las diferentes regiones del mundo, la cual ha evolucionado a lo largo del tiempo y se resume en la siguiente tabla:

- Como una repartición adscrita a un Ministerio
- Una empresa gubernamental
- Una empresa con estructura de sociedad anónima

En la Tabla No. 25 se muestra la evolución de forma jurídica que adoptaron los Operadores Designados en el mundo en los últimos años:

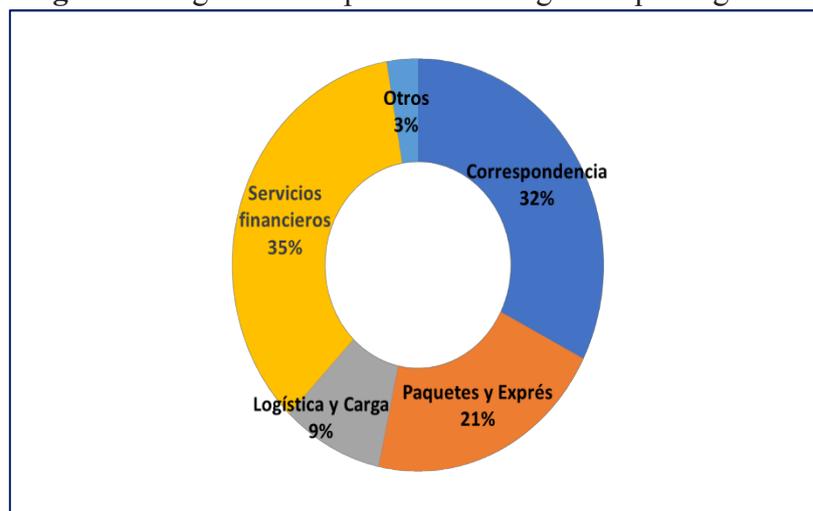
Tabla 25 Evolución jurídica de Operadores Designados en el mundo

Estatuto jurídico de los Operadores Designados	1995	2006	2021
Ministerio	62%	24%	11%
Empresa o entidad gubernamental	35%	32%	31%
Sociedad por acciones	3%	44%	58%

Fuente: Consultores UPU / UPAEP

Como se aprecia en la tabla anterior, en 1995 predominaba la forma jurídica de una repartición adscrita a un Ministerio (62%) y las sociedades anónimas apenas eran el 3%; pero en 2021 la situación evolucionó y cambió radicalmente siendo las sociedades anónimas las que predominan con el 58% y la forma jurídica de una repartición adscrita a un Ministerio se reducen a un 11%.

Figura 14 Ingresos de Operadores Designados por segmento



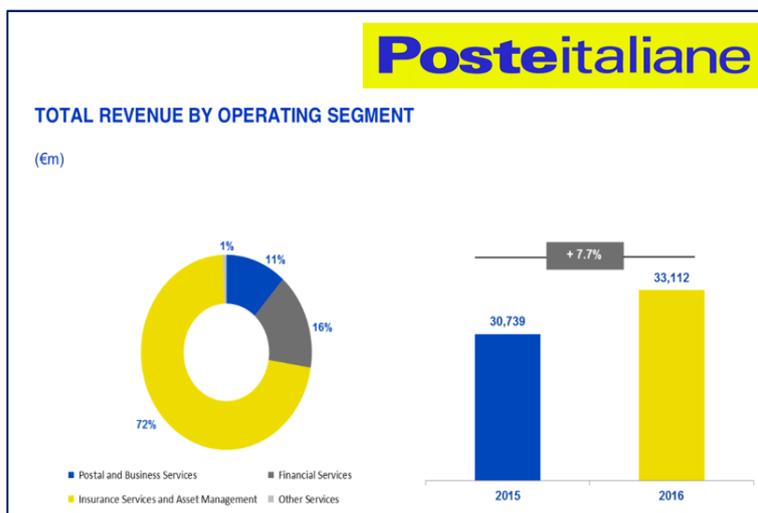
Fuente: Consultores UPU / UPAEP

Cuando se analizan los ingresos percibidos por los Operadores Designados a nivel internacional se constata una reducción del volumen de cartas e impresos en forma importante y sostenida en los años recientes lo que la ha llevado a los Operadores Designados a una diversificación de sus servicios.

Durante el año 2020, el 47% de los ingresos de los Operadores Designados provino de servicios no relacionados con los envíos postales. El 65% fue generado por los servicios de paquetería exprés financieros logística y carga y el 27% provino de ventas en oficinas telecomunicaciones y servicios electrónicos.

A los efectos de analizar los ingresos percibidos por los Operadores Designados se tomará como ejemplo el de la “Poste Italiane spa” que es representativo del sector y se representa en la Figura No. 15:

Figura 15 Ingresos percibidos de Operadores Designados



Fuente: Consultores UPU / UPAEP

Respecto a las tendencias del sector postal reviste particular importancia el imponente crecimiento del comercio electrónico, no siendo de la misma magnitud según las regiones que se consideran; como lo muestra la Figura No. 16.

Figura 16 E-commerce por región (% de ventas al menudeo)



Fuente: Consultores UPU / UPAEP

Esta marcada tendencia tiene un fuerte impulso de parte de los “Gigantes del comercio electrónico” (Amazon, Alibaba Group, Mercado Libre, etc.).

El comercio electrónico genera cada día mayores volúmenes de envíos, que ante la reducción sostenida del número de cartas e impresos, los paquetes derivados del comercio electrónico parecerían ser la salvación de los Operadores Designados.

Sin embargo, la necesidad de garantizar plazos de entrega más exigentes pronto hizo que en muchos países los Operadores Designados dejaran de ser una opción para los vendedores teniendo que recurrir a operadores privados.

Por otra parte, la necesidad de controlar la entrega de los productos vendidos y de esta forma garantizar la permanencia de los clientes ha llevado a que los principales actores del comercio electrónico hayan implementado sistemas de entrega propios.

Amazon opera en 16 países (Australia, Alemania, Brasil, Canadá, Chile, España, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, México, Países Bajos, Reino Unido, Singapur y Turquía); en todos ellos su filial Amazon Logistics utiliza al Operador Designado (excepto en México) y a operadores privados. Además ha implementado un sistema propio de entrega a través de su programa Amazon Flex. En algunos países Amazon Flex ha alcanzado cuotas importantes de mercado (Estados Unidos 21%, India 10%, Italia 11% y Reino Unido 15%).

Alibaba Group expide sus envíos derivados de sus distintos sitios de comercio electrónico a través de su filial Alibaba Express y su empresa logística Cainiao Logistics la cual opera en 152 países y utiliza 70 operadores postales tanto Operadores Designados como privados.

Por su parte Mercado Libre opera en 17 países de América y España teniendo siete centros de distribución (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador y México).

Sus envíos son gestionados a través de su filial Mercado Envíos que también utiliza el programa Mercado Envíos Flex similar al de Amazon.

En 2019 se lanzó Mercado Envíos Full que es una solución logística para apoyar a los vendedores que usan la plataforma. A través de la flota de transporte con marca propia se realiza la distribución de los paquetes mediante empresas transportistas contratadas.

Actualmente tiene una flota terrestre en constante crecimiento en Brasil y México y próximamente en Chile. La flota aérea "Meli Air" ya está operando en Brasil y en México y permiten realizar más entregas en menos de 24hs.

Adicionalmente han surgido nuevos jugadores en el sector postal como lo son las "Plataformas tecnológicas de entrega (Delivery Apps)".

La primera en el año 2015 fue que Uber creó un servicio denominado "Uber Rush" para entrega de envíos a través de aplicación electrónica con un límite de peso de 30 libras (o 50 si el "socio" tenía coche). El servicio estuvo disponible en Nueva York, Chicago y San Francisco pero en julio de 2018 Uber anunció la cancelación del servicio.

Actualmente, un sin número de estas plataformas han proliferado. Comenzaron con la entrega de pedidos de comida a restaurantes, pero han evolucionado a la entrega de casi todo tipo de envíos; enfocándose algunas de ellas en nichos específicos del mercado.

Por su propia naturaleza (economía colaborativa) y por qué no decirlo, por la precariedad del empleo en muchos países, el número de mensajeros crece cada día. Esto ha sido aprovechado por las plataformas y por los actores del comercio electrónico (programas flex) asegurando de esta forma la entrega de los pedidos el mismo día o al día siguiente. Esta es una realidad que incide de manera importante en mercado postal.

Originalmente el servicio postal se limitaba al traslado y distribución de envíos físicos ya fueran cartas, tarjetas postales, impresos o paquetes con mercancías, luego en algunos países se comenzó a prestar servicios complementarios y que en algunos casos aún se conservan como es el caso del Giro Postal y del Ahorro Postal.

Los Operadores Designados sólo tienen relevancia si se adecuan a las necesidades cambiantes de la sociedad a riesgo de volverse obsoletos si no lo hacen.

Frente a esta realidad y a las nuevas tendencias del sector postal, los Operadores Designados han incurrido en la prestación de servicios no relacionados con el sector postal lo que los ayuda a obtener ingresos adicionales. Otros están buscando fuentes alternativas de ingresos basando su diversificación en la prestación de servicios procurando incrementar sus ingresos en las tres dimensiones de los servicios postales:

- Dimensión física
- Dimensión financiera
- Dimensión electrónica

La dimensión física corresponde a los servicios tradicionales, esto es todo envío físico que debe ser entregado a un destinatario. Ante el desarrollo de los medios electrónicos de comunicación se ha dado una sustitución tecnológica por lo que los envíos postales están evolucionando a un correo más “pesado”. Cada día se manejan menos cartas y más paquetes por lo que se hace necesario un rediseño de toda la red postal. La dimensión física sigue siendo un pilar muy importante para los Operadores Designados en un mercado cada día más competitivo.

Con la dimensión financiera, además del Giro Postal que ya dejó de ser de papel, los Correos han ampliado su oferta de servicios:

- Transferencias electrónicas (MoneyGram Eurogiro etc.)
- Pago de servicios
- Cuentas de ahorro
- Tarjetas de crédito
- Seguros de vida

Algunos Operadores Designados se han convertido en verdaderos bancos ya que la dimensión financiera le permite a los Operadores Designados prestar servicios complementarios con los físicos además de aprovechar su gran capilaridad y coadyuvar con la bancarización de la población y específicamente lograr avances importantes en temas como la inclusión financiera de la población.

A nivel mundial de una población adulta total de aproximadamente 5.400 millones de personas en todo el mundo, 1.500 millones (el 28%) tienen acceso a algún tipo de servicios financieros (remesas pagos del gobierno seguros cuentas corrientes ahorros etc.) mediante un operador postal. Mil millones de personas (19% de los adultos del mundo) tienen una cuenta corriente o de ahorros postales.

Actualmente el 91% de los Correos en el mundo ofrecen servicios financieros ya sea directamente o en asociación con otras instituciones financieras. Estudios recientes revelan que los Correos son comparativamente mejores que otras instituciones financieras en segmentos bancarios de la población que tienden a ser excluidos como las mujeres, las personas pobres sin acceso a la educación, y aquellos en la economía informal.

Por ello las redes postales deberían ser una parte integral de las discusiones en las que los gobiernos los responsables de la formulación de políticas y las organizaciones internacionales diseñen estrategias para fomentar la inclusión financiera.

El Acuerdo de Servicios de Pago de la UPU considera seis servicios:

- Giro en efectivo: El expedidor entrega los fondos en el punto de acceso al servicio del Operador Designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro sin retención alguna al destinatario.
- Giro de pago: El expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el Operador Designado y solicita el pago en efectivo del importe íntegro sin retención alguna al destinatario.
- Giro de depósito: El expedidor entrega los fondos en el punto de acceso al servicio del Operador Designado y solicita que se depositen en la cuenta del destinatario sin retención alguna.
- Transferencia postal: El expedidor ordena el débito de su cuenta llevada por el Operador Designado y solicita que se acredite un importe equivalente en la cuenta del destinatario llevada por el Operador Designado pagador sin retención alguna.
- Giro de reembolso: El destinatario del envío contra reembolso paga en el punto de acceso al servicio del Operador Designado u ordena el débito de su cuenta y solicita el pago del importe íntegro indicado por el expedidor del envío sin retención alguna al expedidor del envío contra reembolso.
- Giro urgente: El expedidor entrega la orden postal de pago en el punto de acceso al servicio del Operador Designado y solicita su transmisión en un tiempo no superior a 30 minutos, así como el pago del importe íntegro y sin retención alguna al destinatario –ante su primera solicitud– en cualquier punto de acceso al servicio del país de destino (de acuerdo con la lista de puntos de acceso al servicio del país de destino).

La dimensión electrónica se ha visto fuertemente afectada por el desarrollo de nuevas tecnologías que han modificado la forma de vida y hábitos de consumo de la población en todo el mundo. Ante el surgimiento de las nuevas tecnologías de la información algunas de las cuales han venido a sustituir a las comunicaciones tradicionales el servicio postal se ve obligado a adaptarse para sobrevivir.

Si bien algunas nuevas formas de comunicación compiten directamente con el correo en realidad muchas de ellas son complementarias. El Correo visto como el transporte físico de envíos se ha vuelto cada vez más pesado al descender el número de cartas e incrementarse el número de paquetes la mayoría como resultado del comercio electrónico. La incorporación de las nuevas tecnologías al servicio postal ha dado origen a los servicios postales electrónicos.

La UPU en el artículo 38 del Convenio Postal Universal (Servicios electrónicos postales) enumera los servicios electrónicos postales:

- Correo electrónico postal: servicio postal electrónico de transmisión de mensajes y de información electrónicos por parte de los Operadores Designados;
- Correo electrónico postal certificado: servicio postal electrónico protegido que incluye una prueba de la expedición y una prueba de la entrega de un mensaje electrónico y que circula por una vía de comunicación protegida entre usuarios autenticados;
- Marca postal de certificación electrónica: certifica en forma concluyente la realidad de un hecho electrónico, en una forma determinada en un momento determinado y en el que han participado una o varias partes;
- Buzón electrónico postal: permite el envío de mensajes electrónicos por un expedidor autenticado así como la distribución y el almacenamiento de mensajes y de información electrónicos para un destinatario autenticado.

Por todo lo antes mencionado aún los servicios postales tradicionales son susceptibles a “mejorarse” a través de la incorporación de valores agregados como es el caso de los envíos certificados expresos y de valor declarado. El Geomarketing es una herramienta muy útil para la publicidad focalizada, así como la logística permite aprovechar la cadena de valor postal.

Pero a final de cuentas los Operadores Designados deberán evaluar y modernizar su cartera de productos la que deberá estar orientada a satisfacer las necesidades cambiantes de la sociedad y no a la actual regulación. Todo esto sin olvidar la prestación del Servicio Postal Universal razón de ser de los Operadores Designados.

Los servicios financieros son una fuente importante de ingresos para los Operadores Designados que los prestan permitiendo alcanzar sinergias y sobre todo son un factor importante de inclusión financiera en los países en desarrollo. Los servicios postales electrónicos poco a poco se desarrollan y en el futuro serán muy importantes.

Repasando las tendencias por segmentos dentro del sector postal encontramos que las mismas no son homogéneas.

La tendencia en los envíos de correspondencia es la siguiente:

- Correo Individual: afectado directamente por otros medios de comunicación más rápidos;
- Correo publicitario: el mercadeo directo por correo es el método publicitario más rentable según evaluaciones en países industrializados;
- Correo Transaccional: los medios de comunicación alternativos reducirán sus volúmenes sin embargo en los mercados consolidados alcanzará su nivel mínimo; ampliando sus plazos de entrega para reducir costos;
- Paquetes: el volumen se incrementará como resultado del crecimiento del comercio electrónico y los Operadores Designados deberán reinventarse si quieren participar en este nicho;
- Envíos urgentes: estos envíos continuarán su tendencia positiva sin embargo los operadores privados mantendrán su liderazgo.

La tendencia en los envíos de paquetes refleja que el envío de mercancías se incrementará como consecuencia del comercio electrónico. Esta situación si bien abre nuevas oportunidades obliga a un rediseño tanto de la operación como de la red postal.

Este segmento es muy competitivo y los Operadores Designados tienen poca experiencia para competir por lo cual se requiere:

- Mejor calidad con compromisos de entrega y sobre todo de seguridad;
- Entrega a domicilio;
- Medios alternativos de entrega al destinatario;
- Rastreo y localización disponible a los usuarios/clientes/consumidores;
- Se exploran medios alternativos de entrega como es el caso de la entrega mediante casilleros o “boxes” (Click & Collect).

Este entorno cambiante del sector postal y sus tendencias en los diferentes segmentos ofrece una serie de oportunidades a los Operadores Designados a saber:

- Los Operadores Designados deberán diversificar sus servicios preferentemente en las dimensiones financieras y electrónicas.
- Los Operadores Designados son un excelente medio para la inclusión financiera en los países en desarrollo.
- Los Operadores Designados deben transformarse en el “brazo ejecutor” de las políticas públicas de los gobiernos.
- Los servicios electrónicos deben desarrollarse al mismo ritmo que la sociedad.
- El futuro de los Operadores Designados depende de su capacidad para adaptarse a los cambios.
- La diversificación es viable cuando se tiene una buena percepción de la sociedad y de sus necesidades.

El servicio postal enfrenta retos muy grandes y sin duda requerirá grandes transformaciones, pero afortunadamente, los Operadores Designados cuentan con la experiencia de quienes ya han pasado por este tipo de transformaciones a lo largo de su historia.

Es esencial que los Operadores Designados tomen conciencia que su existencia se justificará en la medida que se adecuen a las necesidades cambiantes de la sociedad ya que de no hacerlo corren el riesgo de volverse obsoletos.

Para ello, los Operadores Designados necesariamente deben diversificar la prestación de servicios procurando incrementar sus ingresos y para ello deben apostar a las tres dimensiones de los servicios postales: Dimensión física, Dimensión financiera y Dimensión electrónica.

Finalmente y a modo de conclusión los Operadores Designados deberán evaluar y modernizar su cartera de productos, la que deberá estar orientada a satisfacer las necesidades cambiantes de la sociedad y no a la actual regulación.

Sin embargo es muy importante que los Operadores Designados nunca olviden cuál es su razón de ser: la prestación del Servicio Postal Universal.

2.6.3 DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES

La situación del Operador Designado de Ecuador es única en la región, porque luego de ser liquidado se reabrió y retomó sus actividades en el mes de diciembre de 2021.

Como consecuencia natural de esta situación, el Operador Designado dejó de prestar servicios y además se le debe sumar el impacto para todo el sector postal en general y en particular para el Operador Designado de la pandemia del COVID 19, de cuyas secuelas aún el sector postal y la economía en general no termina de recuperarse.

La sumatoria de ello, ha impactado fuertemente en el Operador Designado reduciendo drásticamente sus operaciones que al cierre del año 2022 se estima rondarán los 60.000 envíos anuales (5.000 envíos mensuales).

Este volumen de operaciones podemos decir que es crítico (el Operador Designado procesa 167 envíos diarios), poniendo en serio riesgo la supervivencia del Operador Designado y la continuidad en la prestación de sus servicios; entre ellos la prestación del SPU que es una obligación del Estado para con sus habitantes, además de un compromiso asumido internacionalmente con la UPU y sus Estados miembros.

Tan crítica es la situación del Operador Designado, que contando con una capacidad operativa muy limitada como consecuencia de su incipiente reapertura, aún así dispone de capacidad ociosa, ya que tiene capacidad de procesar 3.000 a 4.000 envíos diarios y realizar una distribución domiciliaria aproximada de 230 envíos en zona urbana y 80 en zona rural.

Es evidente que de mantenerse la operatividad con niveles tan bajos de volúmenes de envíos postales, la supervivencia del Operador Designado y la prestación de sus servicios, entre ellos el SPU; se encuentra en serio riesgo de continuidad.

Otro aspecto que atenta seriamente contra la propia existencia y supervivencia del Operador Designado, son los paupérrimos estándares de calidad en los plazos de entrega; principalmente en lo que al SPU se refiere.

Mientras, comercial y publicitariamente, el Operador Designado promete plazos de entrega que no superan los 3 días, los tiempos efectivos de entrega a nivel local y nacional (para los segmentos de documentos y paquetes) oscilan entre los 40 y 60 días; constituyéndose en plazos de entrega inaceptables tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

Son plazos inaceptables porque no contribuyen al crecimiento y desarrollo del comercio electrónico ni de la economía en general, constituyendo un serio obstáculo para el desarrollo, principalmente de las pequeñas y medianas empresas que necesitan del Operador Designado y del SPU como herramienta fundamental para crecer y desarrollarse.

Las razones de esta deficiente calidad en el Operador Designado son multicausales (red postal muy débil, pérdida de clientes por cese de actividades, escasos recursos materiales, financieros y humanos, etc.), pero en todo caso se requiere de acciones inmediatas que no pueden demorarse, tendientes a que el Operador Designado recupere el volumen de envíos postales perdido durante el período que cesó actividades y durante la pandemia de COVID 19; so pena de comprometer seriamente la continuidad y supervivencia del Operador Designado.

Se hace impostergable un programa de fortalecimiento al Operador Designado, procurando dotarlo de los recursos materiales, financieros y humanos que reviertan la situación actual.

Para ello es necesario invertir en mejorar y desplegar una red postal capaz de soportar la obligación de la prestación del SPU y que convierta al Operador Designado en el brazo ejecutor de las políticas públicas del Estado ecuatoriano.

Un signo de la debilidad operativa del Operador Designado, es la composición de su plantilla, donde llama la atención que el 72% realiza actividades operativas (62 empleados de 86), pero que solamente cuente con 3 carteros (2 en Guayaquil y 1 en Quito) para una población de 17,5 millones de habitantes.

Otro síntoma de la difícil situación que atraviesa el Operador Designado, es su situación financiera, que en el año 2021 arrojó un déficit de más de USD 500.000.

Sin embargo, las proyecciones para el cierre del año 2022 permitirían augurar una situación financiera saneada, lo cual no debe confundirse con un resultado positivo, sino que refleja apenas que el Operador Designado pudo cubrir su presupuesto, pero nada dice del cumplimiento de sus obligaciones (prestación del SPU) ni de los niveles de cobertura, calidad y satisfacción con el cliente que ofrece.

En el mundo actual, para participar en cualquier mercado, es imprescindible saber cuánto cuesta el bien o servicio que se ofrece, para luego poder poner un precio al mismo y competir en el mercado. En el caso del Operador Designado, no se tiene implementado un sistema de contabilidad analítica, por lo que se desconocen los costos de los servicios que se prestan y tampoco si las tarifas cobradas alcanzan para cubrir esos costos.

Es por ello que sorprende y preocupa que el 74% de los ingresos del Operador Designado provienen del cobro de cuentas internacionales (servicios cautivos consecuencia de las remuneraciones recibidas por la distribución de los envíos UPU), dejando el resto (26%) a ingresos por la prestación de servicios en el mercado.

Con la inminente apertura de la UPU a los actores del sector ampliado (operadores privados entre otros), se pone en serio riesgo la continuidad de esos ingresos cautivos por el cobro de cuentas internacionales; lo que sería de un impacto traumático para las finanzas del Operador Designado.

Finalmente, un aspecto que no sorprende en razón del cierre y posterior reapertura del Operador Designado, es la no prestación de servicios financieros postales. Sin embargo, y dada las dificultades operativas y de captación de volúmenes e ingresos postales tradicionales (correspondencia y encomiendas), es un nicho de mercado que puede ser aprovechado por el Operador Designado, debiendo para ello montar estos servicios financieros sobre su red postal, promoviendo así la inclusión financiera de los habitantes de Ecuador; particularmente en las zonas más alejadas y desprotegidas donde los canales tradicionales no se encuentran presentes.

3 IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES Y PROBLEMÁTICAS

De acuerdo con el diagnóstico realizado en el apartado anterior; se procedió a identificar los problemas y oportunidades de desarrollo para cada uno de los seis componentes. La caracterización de los mismos consta en el Anexo 1, en el cual se señala el impacto (si el problema vulnera derechos de la Constitución, o si la oportunidad permite generar la situación de desarrollo esperada), la temporalidad (tiempo que tomará la solución de la problemática o para alcanzar el desarrollo deseado) y el análisis de instrumentos del SNDPP (si la problemática u oportunidad de desarrollo se encuentra abordado en los instrumentos de planificación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa).

En el análisis realizado se identificó que dos de los problemas señalados, constan en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, a través del Plan Estratégico Institucional, emitido mediante Acuerdo No. MINTEL-MINTEL-2022-0001 de 5 de enero de 2022, el cual establece como Objetivo Estratégico Institucional el “Fomentar la calidad y cobertura de los servicios postales a nivel nacional”, para lo cual establece como estrategia el “Formular políticas y planes relativos a los Servicios Postales”; es decir, si bien los problemas de falta de cobertura o de calidad de los servicios postales constan en el referido instrumento, la solución de los mismos se plantea a través de la emisión y ejecución de políticas y planes del sector postal.

4 PRIORIZACIÓN DE OPORTUNIDADES DE DESARROLLO Y/O PROBLEMÁTICAS

De acuerdo con la problemática y oportunidades de desarrollo identificados en la sección anterior; se establece que existen oportunidades de desarrollo que se enfocan en cambiar la situación actual del sector postal y de igual manera se establecen problemas que vulneran derechos, por lo cual se identifica la necesidad de establecer políticas públicas para el sector postal.

De conformidad con lo establecido en la Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas, la herramienta utilizada para la priorización de las oportunidades de desarrollo y de la problemática identificada, fue la encuesta a los expertos de la UPU y UPAEP en las sesiones de trabajo realizadas con el equipo nacional conformado para ese efecto. Adicionalmente se procedió a complementar ese análisis con la metodología de Importancia y Gobernabilidad (IGO), para identificar aquellos problemas y oportunidades en función de las siguientes variables:

- a) **Importancia:** Es la pertinencia o relación coherente que existe en abordar con el planteamiento de las estrategias y las acciones en la política pública. Es necesario tener en cuenta que en esa dimensión se asigna a cada una la siguiente clasificación y puntaje:
1. NI: No es importante
 2. PI: Poco importante
 3. I: Importante
 4. MI: Muy importante
- b) **Gobernabilidad:** Es el control o dominio que el gobierno nacional puede tener sobre cada problema u oportunidad para el planteamiento de estrategias y acciones. Esta dimensión se clasifica teniendo como base unos criterios de control sobre la gestión y ejecución de las mismas, de acuerdo con el siguiente puntaje:
1. NULO
 2. DÉBIL
 3. MODERADO
 4. FUERTE

El resultado de la priorización se presenta en el Anexo 1 del presente documento.

5 IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

De acuerdo con las oportunidades de desarrollo y de la problemática priorizadas, y de conformidad con lo establecido en la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública, se identificaron de acuerdo con las causas y efectos, sobre la base de lo cual se plantearon varias alternativas y acciones de solución, cuyo detalle consta en el Anexo 2 del presente documento.

El principal criterio para la evaluación y priorización de las alternativas de solución, fue la viabilidad técnica, financiera, política, social, legal e institucional indicada en la Guía Metodológica para la Formulación de Política Pública. El resultado de la priorización consta en la siguiente sección del presente documento, en la cual se agruparon varios componentes para plantear objetivos específicos y estrategias que permitirán mejorar la prestación del servicio postal a nivel nacional.

6 POLÍTICA PÚBLICA

6.1 OBJETIVO GENERAL

Promover la masificación de los servicios postales en el territorio nacional, bajo parámetros de innovación, cobertura y un marco regulatorio actualizado.

6.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y ESTRATEGIAS POR COMPONENTES

6.2.1 Mercado Postal, Sector Postal y Desarrollo Nacional

Objetivo 1: Impulsar la transformación digital de la industria postal del país, para que los operadores postales garanticen la prestación de sus servicios a largo plazo y diversifiquen la creación de nuevas fuentes de ingresos.

- a) Modernizar al Operador Designado para cumplir con la obligación de prestación del SPU, promoviendo la diversificación de productos, el desarrollo del comercio electrónico y la logística.
- b) Fomentar la innovación digital mediante las actualizaciones en tecnología, procesos y cultura del sector postal.
- c) Promover la automatización del procesamiento de cartas y paquetería.

6.2.2 Servicio Postal Universal y Operador Postal Designado

Objetivo 2: Promover la prestación efectiva y con calidad del servicio postal en todo el territorio nacional, con énfasis en el desarrollo del servicio postal universal y los grupos de atención prioritaria, en condiciones óptimas de competitividad alineados a las disposiciones de los convenios, convenciones, acuerdos y tratados postales ratificados por el Estado ecuatoriano

- a) Garantizar la prestación del SPU, asegurando su sostenibilidad, permanencia y asequibilidad.
- b) Extender los puntos de atención de servicios postales del operador postal designado.
- c) Definir mecanismos para determinar los costos de prestación del Servicio Postal Universal.
- d) Fomentar la cooperación entre el operador postal designado y los operadores postales para facilitar el acceso a los servicios postales en todo el territorio nacional.
- e) Extender los puntos de atención de servicios postales de los operadores en régimen de libre competencia.
- f) Implementar herramientas como por ejemplo el sistema de código postal ecuatoriano, que permitan el desarrollo del sector postal.

6.2.3 Marco Regulatorio y Autoridades Nacionales de Regulación

Objetivo 3: Fortalecer y armonizar el marco regulatorio y las acciones de control del sector postal.

- a) Normar y definir el alcance del Servicio Postal Universal.
- b) Regular los sistemas de datos postales, asegurando su usabilidad, integridad y seguridad.
- c) Desarrollar la agenda regulatoria del sector postal.
- d) Revisar el marco regulatorio para su actualización y establecer mecanismos de control y supervisión innovadores en la prestación del servicio postal a nivel nacional.
- e) Impulsar, proteger y garantizar el respeto del derecho de igualdad y no discriminación, a fin de fortalecer la unidad nacional en la diversidad, en la prestación de los servicios postales.
- f) Desarrollar un marco normativo tendiente a promover la inclusión del comercio electrónico y el código postal ecuatoriano en los habitantes del Ecuador, particularmente en las zonas más alejadas y desprotegidas.

6.3 INDICADORES, METAS Y ACTORES

En la Tabla No. 26 se muestran los indicadores, metas anuales y actores para cada uno de los componentes identificados:

Tabla 26 Indicadores, metas y actores

COMPONENTES	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	INDICADOR	LÍNEA BASE 2022	META 2023	META 2024	META 2025	ACTORES
MERCADO POSTAL SECTOR POSTAL Y DESARROLLO NACIONAL	Impulsar la transformación digital de la industria postal del país, para que los operadores postales garanticen la prestación de sus servicios a largo plazo y diversifiquen la creación de nuevas fuentes de ingresos	<p>Modernizar al Operador Designado para cumplir con la obligación de prestación del SPU, promoviendo la diversificación de productos, el desarrollo del comercio electrónico y la logística</p> <p>Fomentar la innovación digital mediante las actualizaciones en tecnología, procesos y cultura del sector postal</p> <p>Promover la automatización del procesamiento de cartas y paquetería</p>	Porcentaje de automatización en el procesamiento de cartas y paquetería del Operador Postal Designado	88%	89%	89%	89%	SPE EP MINTEL
SERVICIO POSTAL UNIVERSAL OPERADOR	Promover la prestación efectiva y con calidad del servicio postal en todo el territorio nacional, con énfasis en el desarrollo	<p>Garantizar la prestación del SPU, asegurando su sostenibilidad, permanencia y asequibilidad</p> <p>Extender los puntos de atención de servicios postales del operador postal designado</p>	Número de puntos de atención al usuario para admisión y/o entrega de	4	34	50	75	SPE EP MINTEL

COMPONENTES	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	INDICADOR	LÍNEA BASE 2022	META 2023	META 2024	META 2025	ACTORES
POSTAL DESIGNADO	del servicio postal universal y los grupos de atención prioritaria, en condiciones óptimas de competitividad alineados a las disposiciones de los convenios, convenciones, acuerdos y tratados postales ratificados por el Estado ecuatoriano	Definir mecanismos para determinar los costos de prestación del Servicio Postal Universal	paquetería postal					
		Fomentar la cooperación entre el operador postal designado y los operadores postales para facilitar el acceso a los servicios postales en todo el territorio nacional	Porcentaje de correspondencia entregada en destino	17,06%	32,31%	38,28%	47,62%	Operadores postales en régimen de libre competencia SPE EP MINTEL
		Extender los puntos de atención de servicios postales de los operadores en régimen de libre competencia						
		Implementar herramientas como por ejemplo el sistema de código postal ecuatoriano, que permitan el desarrollo del sector postal						
MARCO REGULATORIO AUTORIDADES NACIONALES DE REGULACIÓN	Fortalecer y armonizar el marco regulatorio y las acciones de control del sector postal	Normar y definir el alcance del Servicio Postal Universal	Índice de capacidad regulatoria (ICR) del sector postal	55%	75%	80%	85%	MINTEL
		Regular los sistemas de datos postales, asegurando su usabilidad, integridad y seguridad						
		Desarrollar la agenda regulatoria del sector postal						
		Revisar el marco regulatorio para su actualización y establecer mecanismos de control y supervisión innovadores en la prestación del servicio postal a nivel nacional						
		Impulsar, proteger y garantizar el respeto del derecho de igualdad y no discriminación, a fin de fortalecer la unidad nacional en la diversidad, en la prestación de los servicios postales						
Ø Desarrollar un marco normativo tendiente a promover la inclusión del comercio electrónico y el código postal ecuatoriano en los habitantes del Ecuador, particularmente en las zonas más alejadas y desprotegidas.								

6.4 PRESUPUESTO REFERENCIAL

Para la definición del presupuesto referencial necesario para implementar y alcanzar los resultados propuestos, se basa principalmente en lo que consta en el Presupuesto General del Estado para las entidades del sector público que se relacionan con el sector

postal; esto es la empresa pública SPE EP; así como la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales que se encuentra a cargo de la formulación de las políticas públicas del sector postal, así como de su regulación, control y seguimiento.

Cabe indicar además que inmediatamente después de la emisión de la Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal 2023 – 2025; se elaborará el “Plan para el desarrollo, masificación, adopción y fortalecimiento del servicio postal en el país”, en el cual se plantearán proyectos para la ejecución de la presente política pública, especialmente de proyectos de inversión; por lo cual en el presente documento se consideró únicamente el presupuesto de gasto corriente.

El presupuesto referencial se muestra en la Tabla No. 27 a continuación:

Tabla 27 Presupuesto referencial

COMPONENTES	OBJETIVOS	ACCIONES/ INTERVENCIONES / PROYECTOS	ENTIDAD RESPONSABLE	2023 Corriente (USD)	2024 Corriente (USD)	2025 Corriente (USD)	TOTAL (USD)
SECTOR POSTAL Y DESARROLLO NACIONAL MERCADO POSTAL	Impulsar la transformación digital de la industria postal del país, para que los operadores postales garanticen la prestación de sus servicios a largo plazo y diversifiquen la creación de nuevas fuentes de ingresos	Automatización del procesamiento de cartas y paquetería del OPD	Servicios Postales del Ecuador	500.000,00	500.000,00	500.000,00	1.500.000,00
SERVICIO POSTAL UNIVERSAL OPERADOR POSTAL DESIGNADO	Promover la prestación efectiva y con calidad del servicio postal en todo el territorio nacional, con énfasis en el desarrollo del servicio postal universal y los grupos de atención prioritaria, en condiciones óptimas de competitividad alineados a las disposiciones de los convenios, convenciones, acuerdos y tratados postales ratificados por el Estado ecuatoriano	Incremento de los puntos de atención del OPD	Servicios Postales del Ecuador	1.200.000,00	1.200.000,00	1.200.000,00	3.600.000,00
MARCO REGULATORIO AUTORIDADES NACIONALES DE REGULACIÓN	Fortalecer y armonizar el marco regulatorio y las acciones de control del sector postal	Adecuación del marco regulatorio y fortalecimiento del control del sector postal	MINTEL	670.742,00	670.742,00	670.742,00	2.012.226,00

Fuente: MINTEL, SPE EP

6.5 VINCULACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA – SNDPP

En el caso de la Política Pública para el Desarrollo y Fomento del Sector Postal 2023 – 2025, se tiene que el nivel de planificación es nacional con una temporalidad de 3 años entre el 2023 y 2025; por lo cual el instrumento del SNDPP con el que se articula es el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025” define objetivos, políticas y metas; sin embargo ninguna de ellas se relaciona directamente con el sector postal. A continuación, se detallan el objetivo y política que se relaciona indirectamente con el sector postal:

Eje Institucional

- **Objetivo 14.** Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía
 - **Política 14.2.** Potenciar las capacidades de los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos nacionales y la prestación de servicios con calidad.

A nivel sectorial, es necesario indicar que el plan sectorial se encuentra en proceso de instrumentación, por lo cual se realiza el análisis de la articulación de la política pública con las Agendas para la Igualdad en lo concerniente a género, generacional, discapacidades, interculturalidad, y movilidad humana. En este sentido, la política pública postal ha considerado lo establecido en la Constitución de la República y en el Plan Nacional de Desarrollo con un enfoque basado en los derechos humanos de no discriminación contempladas en las Agendas de Igualdad y consideraciones medioambientales como consta en la Tabla No. 28.

Tabla 28 Articulación con Agendas de Igualdad

TEMÁTICA POSTAL	POLÍTICAS PÚBLICAS	AGENDA	EJES/POLÍTICAS
Servicio Postal Universal y Operador Postal Designado	Promover la prestación efectiva y con calidad del servicio postal en todo el territorio nacional, con énfasis en el desarrollo del servicio postal universal y los grupos de atención prioritaria, en condiciones óptimas de competitividad alineados a las disposiciones de los convenios, convenciones, acuerdos y	Género	Economía y empleo - Mujeres - Política 3. Asegurar el acceso de las mujeres diversas a los medios de producción, redes de comercialización, tecnología y TIC's, con énfasis en las que se encuentran en la economía popular y solidaria. Economía y empleo - Personas LGBTIQ+ - Política 1. Promover el ejercicio pleno de los derechos económicos y laborales de las personas LGBTIQ+.

TEMÁTICA POSTAL	POLÍTICAS PÚBLICAS	AGENDA	EJES/POLÍTICAS
	tratados postales ratificados por el Estado ecuatoriano	Pueblos y Nacionalidades	EJE DE INTERVENCIÓN TRABAJO Y EMPLEO. Política: Incremento de la participación de los pueblos y nacionalidades en el mercado laboral y empleo en sectores económicos del conocimiento y habilidades.
		Discapacidades	EJE DE SITUACIONES DE RIESGO, EMERGENCIAS HUMANITARIAS Y MOVILIDAD HUMANA. Política 5. Fortalecer mecanismos de atención a las personas con discapacidad en situación de movilidad humana.
		Movilidad Humana	Personas ecuatorianas retornadas. Política: Promover la inclusión económica de los ecuatorianos retornados.
		Intergeneracional	<i>No Aplica</i>
Digitalización del sector postal y desarrollo del comercio electrónico	Impulsar la transformación digital de la industria postal del país, para que los operadores postales garanticen la prestación de sus servicios a largo plazo y diversifiquen la creación de nuevas fuentes de ingresos	Género	Economía y empleo - Mujeres - Política 3. Asegurar el acceso de las mujeres diversas a los medios de producción, redes de comercialización, tecnología y TIC's, con énfasis en las que se encuentran en la economía popular y solidaria. Economía y empleo - Personas LGBTIQ+ - Política 1. Promover el ejercicio pleno de los derechos económicos y laborales de las personas LGBTIQ+.
		Pueblos y Nacionalidades	EJE DE INTERVENCIÓN TRABAJO Y EMPLEO. Política: Incremento de la participación de los pueblos y nacionalidades en el mercado laboral y empleo en sectores económicos del conocimiento y habilidades.
		Discapacidades	EJE DE SITUACIONES DE RIESGO, EMERGENCIAS HUMANITARIAS Y MOVILIDAD HUMANA. Política 5. Fortalecer mecanismos de atención a las personas con discapacidad en situación de movilidad humana.
		Movilidad Humana	Personas ecuatorianas retornadas. Política: Promover la inclusión económica de los ecuatorianos retornados.
		Intergeneracional	TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - EMPLEO - Propuesta de Política: Fortalecer los mecanismos de inserción laboral y promover un adecuado entorno económico para la creación de nuevos emprendimientos.

Fuente: MINTEL, Agendas de Igualdad

Por otro lado, a nivel de planificación institucional, mediante Acuerdo No. MINTEL-MINTEL-2022-0001 de 05 de enero de 2022, la Ministra de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información acuerda: "Artículo 1.- Aprobar el Plan Estratégico Institucional

del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (...)"'. En el mencionado documento se establece lo siguiente:

Objetivo Estratégico Institucional (OEI) 2: Fomentar la calidad y cobertura de los servicios postales a nivel nacional.

Estrategias del OEI 2: 3. Formular políticas y planes relativos a los Servicios Postales

Acciones de Gasto Corriente del OEI 2:

- Política Pública Postal

Objetivo: Establecer lineamientos para la ejecución de planes y proyectos del sector postal, alineados a las directrices de organismos internacionales.

ANEXO 1 Análisis de priorización de la problemática y oportunidades de desarrollo

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	IMPACTO		TEMPORALIDAD			ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DEL SNDPP		PRIORIZADO								
		SI	NO	CORTO (1 - 3 AÑOS)	MEDIANO (4 - 9 AÑOS)	LARGO (+ DE 10 AÑOS)	Se aborda en algún instrumento del SNDPP		IMPORTANCIA			GOBERNABILIDAD					
							SI	NO	NI	PI	I	MI	Nula	Débil	Mediana	Fuerte	
SECTOR POSTAL Y DESARROLLO NACIONAL	El Modelo Territorial Postal de los servicios postales detecta asimetrías territoriales de prestación, cobertura y accesibilidad de estos servicios	X		X			PEI							X			
	Hay una ausencia de cooperación, coordinación o alianzas estratégicas entre las redes públicas y privadas postales, logísticas y de transporte, lo que impide el aprovechamiento y potenciales sinergias en el encadenamiento de la actividad productiva del país	X			X				X						X		
	Existe un desconocimiento de las potencialidades de la utilización de las redes postales por parte de las empresas, PYMES, MIPYMES y Economía Popular y Solidaria -EPS- para la venta nacional o internacional, física y online de sus productos	X			X			X						X			
	Se detecta una ausencia de aplicación de nuevas tecnologías en los operadores postales	X		X				X							X		

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	IMPACTO		TEMPORALIDAD			ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DEL SNDPP		PRIORIZADO								
		SI	NO	CORTO (1 - 3 AÑOS)	MEDIANO (4 - 9 AÑOS)	LARGO (+ DE 10 AÑOS)	Se aborda en algún instrumento del SNDPP		IMPORTANCIA			GOBERNABILIDAD					
							SI	NO	NI	PI	I	MI	Nula	Débil	Mediana	Fuerte	
MARCO REGULATORIO	No utilización de la red postal como infraestructura que permita la accesibilidad financiera del país, toda vez que el sector financiero tiene ya una gran capilaridad	X			X			X						X			
	Normativa desactualizada, dispersa e insuficiente	X		X				X									X
	Inexistencia en la mayoría de los países de la región de una autoridad reguladora independiente	X			X				X					X			
MARCO REGULATORIO	Regulación del operador público y no del mercado	X		X				X									X
	Se regulan procesos de trabajos operativos y no objetivos de acceso y calidad	X		X				X									X
	Débil aplicación de marco regulatorio y de acciones sancionatorias, especialmente en las zonas rurales y urbano marginales	X		X				X									X
AUTORIDADES NACIONALES DE REGULACIÓN	Desconocimiento de las normas y regulaciones postales por parte de la ciudadanía en general, especialmente de la población históricamente excluida	X			X				X								X

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	IMPACTO		TEMPORALIDAD			ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DEL SNDPP		PRIORIZADO								
		SI	NO	CORTO (1 - 3 AÑOS)	MEDIANO (4 - 9 AÑOS)	LARGO (+ DE 10 AÑOS)	Se aborda en algún instrumento del SNDPP		IMPORTANCIA			GOBERNABILIDAD					
							SI	NO	NI	PI	I	MI	Nula	Débil	Mediana	Fuerte	
MERCADO POSTAL	Se requiere el desarrollo de políticas y regulaciones tendientes a ordenar el mercado, de forma que compitan menos operadores postales pero más fuertes (incrementando los requisitos y obligaciones para acceder a un título habilitante) y con manejo de mayores volúmenes de envíos	X		X				X							X		
	Alto el nivel de informalidad detectada (75% solo en la provincia de Pichincha)	X		X				X							X		
SERVICIO POSTAL UNIVERSAL	No se estaría cumpliendo con la definición mínima del Convenio de la UPU, que incluye los envíos de encomiendas postales hasta 20 kg, mientras que en la definición nacional del SPU en Ecuador solamente se contemplan envíos paquetería hasta 2 kg sin código de rastreo	X		X				X							X		
	Operador Designado luego de su reapertura (diciembre de 2021), tiene una cobertura geográfica y poblacional muy débil para cumplir con la prestación de los servicios comprendidos en el SPU	X		X				X							X		
	Los plazos para la entrega de los envíos nacionales del SPU tienen que ser reducidos drásticamente	X		X				X						X			

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	IMPACTO		TEMPORALIDAD			ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DEL SNDPP		PRIORIZADO									
		SI	NO	CORTO (1 - 3 AÑOS)	MEDIANO (4 - 9 AÑOS)	LARGO (+ DE 10 AÑOS)	Se aborda en algún instrumento del SNDPP		IMPORTANCIA			GOBERNABILIDAD						
							SI	NO	NI	PI	I	MI	Nula	Débil	Mediana	Fuerte		
	La normativa vigente no establece la obligación al Operador Designado de implementar contabilidad separada para determinar el financiamiento del SPU; no contando, por consiguiente, con una metodología de cálculo para determinar la cantidad a compensar	X		X			X									X		
OPERADOR DESIGNADO	El volumen de operaciones del Operador Designado es crítico, poniendo en serio riesgo su supervivencia y la continuidad en la prestación de sus servicios; entre ellos la prestación del SPU que es una obligación del Estado para con sus habitantes, además de un compromiso asumido internacionalmente con la UPU y sus Estados miembros	X		X			X									X		
	Paupérrimos estándares de calidad en los plazos de entrega; principalmente en lo que al SPU se refiere	X		X			X									X		
	Programa de fortalecimiento al Operador Designado, procurando dotarlo de los recursos materiales, financieros y humanos que reviertan la situación actual	X		X			X									X		

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	IMPACTO		TEMPORALIDAD			ANÁLISIS DE INSTRUMENTOS DEL SNDPP		PRIORIZADO								
		SI	NO	CORTO (1 - 3 AÑOS)	MEDIANO (4 - 9 AÑOS)	LARGO (+ DE 10 AÑOS)	Se aborda en algún instrumento del SNDPP		IMPORTANCIA			GOBERNABILIDAD					
							SI	NO	NI	PI	I	MI	Nula	Débil	Mediana	Fuerte	
			En el caso del Operador Designado, no se tiene implementado un sistema de contabilidad analítica, por lo que se desconocen los costos de los servicios que se prestan y tampoco si las tarifas cobradas alcanzan para cubrir esos costos	X		X			X								X
	La no prestación de servicios financieros postales por el Operador Designado; es un nicho de mercado que puede ser aprovechado por el Operador Designado, debiendo para ello montar estos servicios financieros sobre su red postal, promoviendo así la inclusión financiera de los habitantes de Ecuador	X			X		X										X

Notas:

SNDPP: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

PEII: Plan Estratégico Institucional

NI: No importante

PI: Poco importante

I: Importante

MI: Muy importante

ANEXO 2 Alternativas de solución para priorización

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
SECTOR POSTAL Y DESARROLLO NACIONAL	Se detecta una ausencia de aplicación de nuevas tecnologías en los operadores postales	Falta de innovación de los operadores postales	Mejora en la prestación de los servicios postales en beneficio de los usuarios	Corregir los desequilibrios de cobertura de acceso a los servicios postales en todo el territorio, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso, impulsando acciones de extensión de puntos de atención de servicios postales tanto del operador postal designado como del resto de operadores postales, fomentando la cooperación entre estos y la interconexión de redes, para que toda la población, especialmente la vulnerable y las que viven en zonas rurales o aisladas, disfruten de la posibilidad de tener puntos accesibles de admisión y entrega de envíos postales.	Garantizar el acceso a la red y a otros servicios postales
	Hay una falta de adaptación de los operadores postales tradicionales de su red productiva (admisión, clasificación, transporte y entrega) de un mercado en decadencia como es el de envíos de correspondencia (por la sustitución electrónica) hacia un mercado de envíos de paquetería (impulsado por el e-commerce).	No se ha promovido la automatización del procesamiento de cartas y paquetería	Identificación de oportunidades en el comercio electrónico	Posicionar al sector postal como aliado estratégico del comercio electrónico para potenciar su desarrollo, promoviendo el uso de nuevas tecnologías entre los operadores y usuarios de los servicios postales.	Desarrollar un sistema de información de la vinculación del servicio postal con el comercio electrónico (empresas postales contratadas por cada una de las plataformas comercio electrónico, plataformas comercio electrónico que prestan directamente servicios postales, etc.)

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFEECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
MARCO REGULATORIO	Existencia de una brecha digital entre la población de las zonas urbanas y las zonas rurales del país en el uso de las nuevas tecnologías, lo que dificulta una mayor utilización del comercio electrónico y el desarrollo económico y empresarial del país	Falta de inversión para el aprovechamiento de nuevas tecnologías	Reducción de la brecha digital especialmente en zonas rurales del país	Digitalizar el sector postal y desarrollar el comercio electrónico	Impulsar medidas para que las empresas que comercien con productos dispongan de medios informáticos y acceso a Internet (uso TIC).
	Normativa desactualizada, dispersa e insuficiente	Regulación actual no contempla avances tecnológicos	Contar con una regulación acorde a las innovaciones tecnológicas actuales	Actualizar la normativa postal al nuevo contexto sectorial, a las necesidades de los usuarios y a la libre competencia	Analizar el marco normativo del sector postal y elaborar un Informe de recomendaciones sobre su modificación o en su caso, de elaboración de uno nuevo, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios y la evolución del mercado postal y la economía digital, así como los convenios, tratados o acuerdos internacionales de los que forme parte la República de Ecuador.
	Regulación del operador público y no del mercado	Falta de conocimientos sobre regulación del mercado en libre competencia	Regulación adecuada tanto para todos los operadores del sector postal	Impulsar desde la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información acciones de formación en materia de regulación y control de servicios postales.	Incluir en las necesidades de formación del personal dedicado a actividades postales de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y Asuntos Postales la realización de cursos específicos de especialización en materia postal para el personal que se asigne a este sector.

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
	Se regulan procesos de trabajos operativos y no objetivos de acceso y calidad	Adopción de regulación de la antigua ARCPOSTAL	Adecuar el marco normativo fomentando la calidad en la prestación de los servicios postales y su respectivo control	Impulsar el ejercicio de nuevas funciones que refuercen la calidad del servicio postal, los derechos de sus usuarios y la participación de los distintos actores del sector postal.	Formalizar Acuerdos de cooperación del MINTEL con otras instituciones del Estado para el ejercicio coordinado de las funciones de inspección postal.
AUTORIDADES NACIONALES DE REGULACIÓN	Débil aplicación de marco regulatorio y de acciones sancionatorias, especialmente en las zonas rurales y urbano marginales	Falta de personal para control adecuado especialmente en zonas rurales y urbano marginales	Aplicación adecuada de acciones sancionatorias	Elaborar, tramitar y aprobar los proyectos normativos, legales o reglamentarios, que sean necesarios como consecuencia del Informe de recomendaciones realizado.	Actualizar la normativa postal al nuevo contexto sectorial, a las necesidades de los usuarios y a la libre competencia
	Deterioro, desde 2020, de la actividad sancionadora del mercado postal.	Falta de actualización del código postal	Fortalecimiento del control postal a nivel nacional	Impulsar el ejercicio de nuevas funciones que refuercen la calidad del servicio postal, los derechos de sus usuarios y la participación de los distintos actores del sector postal.	Formalizar Acuerdos de cooperación del MINTEL con otras instituciones del Estado para el ejercicio coordinado de las funciones de inspección postal.
	Ausencia de medidas regulatorias y de control para afrontar las causas principales de las reclamaciones de los usuarios	Falta de una agenda regulatoria para el sector postal			Ejercer funciones de resolución de reclamaciones o arbitraje para la resolución de conflictos entre operadores postales.

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
MERCADO POSTAL	Se requiere el desarrollo de políticas y regulaciones tendientes a ordenar el mercado, de forma que compitan menos operadores postales pero más fuertes (incrementando los requisitos y obligaciones para acceder a un título habilitante) y con manejo de mayores volúmenes de envíos	Falta de regulación para inclusión financiera especialmente en zonas alejadas	Ordenamiento del mercado con operadores postales fuertes que fomenten la inclusión financiera	Promover la inclusión financiera de los habitantes de Ecuador, particularmente en las zonas más alejadas y desprotegidas donde los canales tradicionales no se encuentran presentes para satisfacer la demanda de servicios financieros actuales.	Desarrollar políticas y regulaciones desde el MINTEL, plasmadas en un marco normativo, tendientes a promover la inclusión financiera de los habitantes de Ecuador, particularmente en las zonas más alejadas y desprotegidas donde los canales tradicionales no se encuentran presentes satisfaciendo esa demanda de servicios financieros.

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
	<p>Alto el nivel de informalidad detectada (75% solo en la provincia de Pichincha)</p>	<p>Insuficiente nivel de control del mercado informal del sector postal</p>	<p>Regulación actualizada que permita ordenar el mercado postal informal</p>	<p>Fortalecer al MINTEL para el efectivo ejercicio de sus funciones de fiscalización y contralor, así como para promover una depuración del mercado postal ecuatoriano con el fin de ordenar el mercado, reduciendo el número de participantes del mismo pero fortaleciéndolos; de forma que incrementen sus volúmenes operativos y así aprovechen las economías de escala y de alcance inherentes al sector postal; mejorando la eficiencia y beneficiando a la sociedad en su conjunto con más y mejores servicios postales y a un menor precio.</p>	<p>Actualizar el marco normativo de forma que, desde el MINTEL, se desarrollen políticas y regulaciones tendientes a ordenar el mercado, fortaleciendo a los operadores postales que compiten en él. Para ellos se deberán incrementar los requisitos y obligaciones para acceder a un título habilitante, procurando el aprovechamiento de las economías de escala y de alcance inherentes al sector postal; de forma que compitan menos operadores postales pero más fuertes con manejo de mayores volúmenes de envíos, mejorando la eficiencia y beneficiando a la sociedad en su conjunto con más y mejores servicios postales y a un menor precio.</p>

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
SERVICIO POSTAL UNIVERSAL	No se estaría cumpliendo con la definición mínima del Convenio de la UPU, que incluye los envíos de encomiendas postales hasta 20 kg, mientras que en la definición nacional del SPU en Ecuador solamente se contemplan envíos paquetería hasta 2 kg sin código de rasreo	Marco normativo desactualizado	Cumplimiento de Convenios internacionales para el envío de encomiendas del SPU	Clarificar y delimitar el alcance de los servicios comprendidos en la definición del SPU, su cobertura y calidad; actualizando la normativa postal al nuevo contexto sectorial, a las tendencias internacionales y a las necesidades de los usuarios; así como fortalecer y modernizar al Operador Designado para cumplir con la obligación de prestación del SPU promoviendo la diversificación de productos, el desarrollo del comercio electrónico y la logística.	Elaborar una propuesta de modificación del marco normativo vigente del sector postal, extendiendo en la definición del SPU a los 20 kg (encomiendas), atendiendo el cumplimiento de los convenios suscritos por el Estado de Ecuador, la tendencia internacional en el crecimiento del volumen de paquetería, el crecimiento del comercio electrónico, el cambio en los hábitos de consumo y los derechos de los consumidores, así como las posibilidades de desarrollo del Operador Designado.

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
	<p>Operador Designado luego de su reapertura (diciembre de 2021), tiene una cobertura geográfica y poblacional muy débil para cumplir con la prestación de los servicios comprendidos en el SPU</p>	<p>Operador Postal Designado sin recursos para ampliar su cobertura geográfica y poblacional</p>	<p>Inclusión financiera de la población a través de la ampliación de cobertura del Operador Postal Designado y mejoramiento en la prestación del SPU en parámetros de calidad</p>	<p>Promover la inclusión financiera de los habitantes de Ecuador, particularmente en las zonas más alejadas y desprotegidas donde los canales tradicionales no se encuentran presentes para satisfacer la demanda de servicios financieros actuales.</p>	<p>Teniendo en cuenta la debilidad y escasa cobertura de la red postal actual del Operador Designado, se deberá elaborar un Informe de recomendaciones tendientes al fortalecimiento, el despliegue y el incremento de los puntos de atención de la red postal del Operador Designado, de forma de garantizar la efectiva prestación del SPU por parte del Operador Designado con parámetros de cobertura, calidad, fiabilidad, seguridad y rapidez acordes con los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano, el grado de desarrollo económico del país y los derechos de los habitantes del Ecuador. Se deberá considerar especialmente la posibilidad de asociación del Operador Designado con terceros para ampliar la cobertura y puntos de atención del SPU.</p>

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
	<p>Los plazos para la entrega de los envíos nacionales del SPU tienen que ser reducidos drásticamente</p>		<p>Normativa actualizada que contempla plazos de entrega adecuados para el SPU</p>	<p>Determinar si los recursos con que dispone el Operador Designado (ingresos propios su única fuente de financiamiento) son suficientes para la prestación del SPU con la cobertura y calidad deseada por el Estado de Ecuador para ofrecer a sus habitantes, el cumplimiento de los convenios internacionales suscritos por el Estado de Ecuador, el desarrollo del comercio electrónico y las últimas tendencias del sector postal.</p>	<p>Desarrollar políticas y regulaciones desde el MINTEL, plasmadas en un marco normativo, tendientes a reducir drásticamente los plazos para la entrega de los envíos nacionales del SPU; atendiendo los derechos de los habitantes del Ecuador, los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano y el grado de desarrollo económico del país.</p>
<p>La normativa vigente no establece la obligación al Operador Designado de implementar contabilidad separada para determinar el financiamiento del SPU; no contando, por consiguiente, con una metodología de cálculo para determinar la cantidad a compensar</p>		<p>Operador Postal Designado modernizado para la prestación del SPU</p>	<p>Dotar de los recursos necesarios al Operador Designado, con la finalidad de asegurar la continuidad en la prestación del SPU.</p>	<p>Elaborar un plan maestro para fortalecer y dotar de los recursos necesarios al Operador Designado, con la finalidad de asegurar la continuidad en la prestación del SPU. Dicho plan deberá apuntar a incrementar el volumen de envíos postales tradicionales (correspondencia y encomiendas), particularmente captando los crecientes volúmenes que emergen del comercio electrónico y especialmente a la mejora de los plazos de entrega.</p>	

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
OPERADOR DESIGNADO	El volumen de operaciones del Operador Designado es crítico, poniendo en serio riesgo su supervivencia y la continuidad en la prestación de sus servicios; entre ellos la prestación del SPU que es una obligación del Estado para con sus habitantes, además de un compromiso asumido internacionalmente con la UPU y sus Estados miembros	Escaso número de puntos de atención del Operador Postal Designado	Cumplimiento de Convenios internacionales para el envío de encomiendas del SPU	Incrementar el volumen de envíos postales tradicionales (correspondencia y encomiendas), particularmente captando los crecientes volúmenes que emergen del comercio electrónico y especialmente a la mejora de los plazos de entrega.	Desarrollar un plan de inversiones en el Operador Designado con el objetivo de mejorar y desplegar una red postal capaz de soportar la obligación de la prestación del SPU y que convierta al Operador Designado en el brazo ejecutor de las políticas públicas del Estado ecuatoriano. El citado plan de inversiones deberá formular un rediseño de la red postal actual del Operador Designado, procurando el fortalecimiento, el despliegue y el incremento de los puntos de atención de la red postal del Operador Designado, de forma de garantizar la efectiva prestación del SPU con parámetros de cobertura, calidad, fiabilidad, seguridad y rapidez acordes con los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano, el grado de desarrollo económico del país y los derechos de los habitantes del Ecuador. En el rediseño de la red postal del Operador Designado, se deberá considerar especialmente la posibilidad de asociación del Operador Designado con terceros para ampliar la cobertura y puntos de atención del SPU.

COMPONENTE	OPORTUNIDADES O PROBLEMAS	CAUSA DE PRIMER NIVEL	EFECTO DE PRIMER NIVEL	ENUNCIADO	LINEAMIENTO
	<p>Paupérrimos estándares de calidad en los plazos de entrega; principalmente en lo que al SPU se refiere</p>	<p>El Operador Postal Designado no ha modernizado el procesamiento de cartas y paquetería</p>	<p>Mejoramiento de los plazos de entrega en la prestación del SPU</p>	<p>Mejorar y desplegar una red postal capaz de soportar la obligación de la prestación del SPU y que convierta al Operador Designado en el brazo ejecutor de las políticas públicas del Estado ecuatoriano</p>	<p>Desarrollar políticas y regulaciones desde el MINTEL, con la finalidad de conocer los costos de los servicios que se prestan (en particular el SPU) y apuntando a la fijación de tarifas asequibles del SPU; sin descuidar la situación financiera y el financiamiento del SPU.</p>
	<p>Programa de fortalecimiento al Operador Designado, procurando dotarlo de los recursos materiales, financieros y humanos que reviertan la situación actual</p>	<p>Falta de cooperación del Operador Postal Designado con otros operadores postales para la prestación de sus servicios</p>	<p>Fortalecimiento del Operador Postal Designado en cuanto a la prestación de sus servicios</p>	<p>Realizar un rediseño de la red postal actual del Operador Designado, procurando el fortalecimiento; el despliegue y el incremento de los puntos de atención de la red postal del Operador Designado</p>	<p>Implementación de la oferta de servicios financieros montados sobre la red postal del Operador Designado, promoviendo así la inclusión financiera de los habitantes de Ecuador; particularmente en las zonas más alejadas y desprotegidas donde los canales tradicionales no se encuentran presentes.</p>
	<p>En el caso del Operador Designado, no se tiene implementado un sistema de contabilidad analítica, por lo que se desconocen los costos de los servicios que se prestan y tampoco si las tarifas cobradas alcanzan para cubrir esos costos</p>	<p>No se ha implementado un sistema de contabilidad analítica en el Operador Postal Designado</p>	<p>Claridad en los costos, ingresos, egresos para la prestación del SPU</p>	<p>Garantizar la efectiva prestación del SPU con parámetros de cobertura, calidad, fiabilidad, seguridad y rapidez acordes con los compromisos asumidos por el Estado ecuatoriano, el grado de desarrollo económico del país y los derechos de los habitantes del Ecuador.</p>	<p>Revisión de la cartera de servicios ofrecidos por el Operador Designado buscando la diversificación de los mismos y el incremento de los ingresos, para de esa forma abatir la fuerte dependencia de los ingresos que provienen del cobro de cuentas internacionales (servicios cautivos consecuencia de las remuneraciones recibidas por la distribución de los envíos UPU).</p>



ABG. JAQUELINE VARGAS CAMACHO
DIRECTORA - SUBROGANTE

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

MG/PC

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.