

# GASTOS TERMINALES

## NUEVAS FRONTERAS PARA UN MUNDO CAMBIANTE

RESUMEN ANALÍTICO



UPU

UNIÓN  
POSTAL  
UNIVERSAL

# RESUMEN ANALÍTICO



Adoptado por el Congreso de Tokyo 1969, el sistema de gastos terminales entró en vigor en julio de 1971; a partir de entonces, el país de origen remuneraría al país de destino por el tratamiento y la distribución del exceso de correo de superficie internacional. Esta decisión fue histórica y marcó la entrada del sistema postal mundial en una nueva era. En este estudio, examinamos las consecuencias y las complejidades de este cambio.

El Congreso de Tokyo no fue el primer Congreso en examinar la idea de la compensación; sin embargo, las proposiciones en este sentido siempre habían sido rechazadas anteriormente por respeto a uno de los principios básicos de la Unión: la no distribución de los gastos. Desde su creación en 1874, la UPU aplicó el principio según el cual el país de origen no debía pagar al país de destino por la distribución del correo porque una carta genera una respuesta y las cantidades de cartas enviadas y recibidas tienden a compensarse. No obstante, durante los primeros noventa y cinco años de la Unión, varios países solicitaron que se modificara la aplicación de este principio, dado que recibían mucho más correo internacional que el que expedían y alegaban que debían ser compensados por el aumento de los gastos de tratamiento. A finales de los años sesenta, el principio de no distribución de los gastos, que había sido aplicado desde la fundación de la Unión, no correspondía más a la realidad del mundo moderno.

Desde la entrada en vigor de las primeras tasas de gastos terminales en 1971, el mercado postal y el contexto socioeconómico mundial cambiaron sustancialmente. El presente estudio trata de la evolución del sistema de gastos terminales desde sus orígenes hasta el momento actual y analiza los principales factores políticos y comerciales que delinearon el sistema de remuneración de la UPU. Este estudio repasa las modificaciones del sistema de gastos terminales adoptadas en cada Congreso y que reflejan un equilibrio entre intereses políticos y económicos opuestos. El sistema de gastos terminales evoluciona constantemente en un contexto socioeconómico y político que se modifica y se adapta a la dinámica y a los cambios del mercado. En este estudio, examinamos y analizamos al menos ocho grandes aspectos de política general así como los factores determinantes que explican la evolución del sistema de gastos terminales.

La **red postal mundial** es el primer factor analizado. La UPU se basa en el principio de un territorio postal único dentro del cual el intercambio recíproco de envíos de correspondencia está sustentado por el concepto de universalidad, según el cual los Países miembros deben aceptar, tratar y distribuir los envíos postales. Los gastos terminales sirven para compensar al operador designado en el país de destino por el cumplimiento de esta obligación, es decir el tratamiento, el transporte y la distribución de los envíos de correspondencia que recibe. Es importante tener en cuenta que ningún operador designado ni ningún País miembro controla exclusivamente el sistema de gastos terminales. La fuerza del sistema radica en que ningún país puede desarrollar de forma unilateral su propio sistema de remuneración. Sin embargo, las tendencias que apuntan a una mayor flexibilidad y a tasas fijadas en función del mercado han sido el tema central de los debates en los últimos Congresos. Naturalmente, la realidad mundial exige una cooperación entre los diversos Países miembros de la UPU y cada país puede, en última instancia, considerar necesario aceptar algunos acuerdos razonables a fin de alcanzar los objetivos del territorio postal único establecido en las Actas de la Unión.

En el marco del **servicio postal universal**, cada País miembro se compromete a garantizar un servicio postal universal básico, accesible a la población y prestado a precios razonables. El modo de prestación del servicio tiene en cuenta aspectos tales como la accesibilidad, el carácter asequible y un nivel de calidad aceptable. Uno de los principales objetivos de la UPU es prestar un servicio universal, a un precio asequible, para la expedición y recepción de envíos de correspondencia destinados a y provenientes de todos los ciudadanos de todos los países, incluidos los países en desarrollo y los lugares donde el servicio no es rentable y son de difícil acceso. Debido a este compromiso con cada ciudadano, la UPU elaboró políticas en materia de distribución, acuerdos de compensación y mecanismos correctores para reforzar la capacidad de los operadores designados de prestar un servicio universal a precios asequibles.

Las cuestiones de política general en materia de servicio universal son importantes para los gastos terminales de dos maneras específicas. En primer lugar, el servicio postal universal mundial constituye uno de los fundamentos de la UPU y los gastos terminales son un medio a través del cual los países se compensan mutuamente por la prestación de este servicio mundial. Por consiguiente, las disposiciones relativas a los gastos terminales que se refieren a la aplicación de tasas mínimas y máximas inciden directamente en la universalidad, la cobertura de los costos y el carácter asequible del servicio postal universal mundial. En segundo lugar, la implementación del servicio postal universal a escala nacional tiene un impacto directo en la implementación del sistema de gastos terminales puesto que las tarifas internas, reguladas por la autoridad nacional competente, se utilizan como referencia para calcular la remuneración por concepto de gastos terminales. En general, tanto desde el punto de vista del correo de llegada como del correo de salida, es importante equilibrar los diferentes objetivos –en especial los que se refieren a las tasas de remuneración, competitivas y asequibles, que cubran los costos– ya que son de capital importancia para la sostenibilidad y el desarrollo del servicio universal.

El **desarrollo del mercado**, definido por la competencia, la demanda del mercado y la evolución del comportamiento de la clientela, ha sido un factor clave de la evolución del sistema de gastos terminales. El auge del comercio electrónico, junto con la liberalización generalizada de los mercados postales, ha facilitado el surgimiento de nuevos operadores designados que ofrecen soluciones distintas de las de la red postal mundial a la clientela de los servicios postales internacionales. Debido al progreso técnico y a la evolución del comportamiento de los consumidores, se debilitaron los motores tradicionales de crecimiento del comercio internacional y de las inversiones transfronterizas, mientras que el comercio electrónico transfronterizo, en especial el comercio B2C, mantuvo un crecimiento sostenido y se convirtió en el nuevo motor del crecimiento económico mundial. La red postal mundial y los operadores designados son actores, promotores y beneficiarios importantes del comercio electrónico transfronterizo.

El correo transfronterizo muestra una sensibilidad al precio relativamente importante debido a la existencia de otros canales de expedición físicos y electrónicos y a la evolución de la composición de los flujos de envíos de correspondencia internacionales, caracterizada por un descenso de los envíos que contienen correspondencia y por un aumento de los pequeños paquetes que contienen mercaderías, que pueden estar sujetos a aumentos de tarifas, en especial cuando los proveedores de servicios competitivos se esfuerzan por conseguir una mayor participación en el mercado. En este contexto, las preocupaciones acerca de la presión competitiva siempre han constituido un aspecto importante de las negociaciones sobre el sistema de gastos terminales. Tasas de gastos terminales más elevadas podrían traducirse en un aumento de los precios para los usuarios del sistema postal y, por consiguiente, debilitar la posición competitiva de los servicios postales con respecto a los transportistas privados. El sistema de gastos terminales se ha ido adaptando a las nuevas condiciones del mercado desde su introducción en 1971, pero el ritmo de cambio que se requiere nunca ha sido tan rápido como ahora.

En el nuevo orden económico que surge de los acuerdos comerciales multilaterales, tales como las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la idea de un mundo sin fronteras se está convirtiendo en una realidad. Habida cuenta del papel cada vez más importante del sector postal en la facilitación del comercio internacional, en especial el comercio electrónico, todos los aspectos de la relación entre los sistemas de remuneración de la UPU (y los principios de política general que los respaldan) y los flujos comerciales internacionales son objeto de un examen en profundidad. Las tensiones y las sinergias que resultan de la aplicación de los principios de política general que rigen los sistemas de remuneración de la UPU tienen incidencia en el desarrollo sostenible del comercio así como en la pertinencia de los marcos existentes y futuros de **política comercial**, tales como los instaurados por la OMC y diversos acuerdos de libre comercio.

La multiplicación de los acuerdos comerciales multilaterales en los años 90 dio lugar a una incompatibilidad cada vez mayor entre las obligaciones derivadas de esos acuerdos y los tratos preferenciales de que gozaban los países en desarrollo en el marco del sistema de gastos terminales. Asociado al principio de tasa fija aplicado durante las primeras décadas del sistema de gastos terminales, este acuerdo constituyó un terreno fértil para el aumento del *remailing*, es decir, el reencaminamiento de envíos postales por medio de redes comerciales o postales que permite beneficiarse financieramente de las fallas del sistema de gastos terminales. Es importante señalar que este trato preferencial de los países del sistema de transición se redujo paulatinamente desde que el Congreso de Washington 1989 introdujo un sistema de tasas de dos niveles, seguida de una disminución gradual de las diferencias entre las distintas tasas aplicadas entre los países industrializados y los países en desarrollo. En realidad, aun los países menos adelantados aplicarán todas las principales exigencias del sistema objetivo para 2022, en especial en lo referente a la aplicación de tasas específicas de cada país para todos los formatos de envíos de correspondencia.

Las autoridades responsables deben tener en cuenta muchos factores, a veces contradictorios, cuando definen las relaciones económicas con los demás países del mundo. Los gastos terminales son uno de los muchos instrumentos en el desarrollo de las relaciones comerciales multilaterales, pero a veces pueden constituir el elemento central del diálogo sobre el comercio internacional. De hecho, habida cuenta del papel cada vez más importante del sector postal en la facilitación del comercio internacional, en especial el comercio electrónico, se plantearon cuestiones relacionadas con la forma en que los Países miembros cumplen su obligación de asegurar el acceso universal a servicios postales internacionales asequibles en un mercado de la distribución del correo transfronterizo cada vez más competitivo. En este contexto, la evolución del sistema de gastos terminales está determinada cada vez más por las relaciones económicas generales entre los países así como por los esfuerzos tendientes a conciliar los acuerdos de remuneración con los diferentes programas comerciales.

La competencia entre los operadores designados y los transportistas privados planteó cuestiones de política general que no habrían podido preverse en 1969, cuando el sistema de gastos terminales fue adoptado. Al final de los años 80 y en el transcurso de los años 90, el entorno de los servicios postales internacionales y nacionales en el mundo experimentó cambios rápidos y espectaculares en materia de política reglamentaria, de estatus jurídico y de competencia. El objetivo fundamental de la **política de competencia** es impedir cualquier distorsión de la competencia. Este no es un fin en sí mismo, sino más bien una condición para lograr un mercado competitivo en el que los consumidores y los expedidores comerciales tengan varias alternativas. De este modo, las reglas de competencia forman parte de los instrumentos de promoción del bienestar económico general.

En los años 80 y 90, se multiplicaron los pedidos a favor de un sistema de gastos terminales que cumpliera con las exigencias del marco europeo de la política de competencia en proceso de elaboración. La principal demanda era que los gastos terminales estuvieran más estrechamente relacionados con los costos de tratamiento y de distribución sufragados por el operador de destino. En este contexto, un acuerdo de la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones a finales de los años 80 y los acuerdos REIMS en los años 90, así como otros procesos, aportaron una mayor disciplina comercial en el marco de las negociaciones sobre los gastos terminales, con un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de reformar el sistema orientándolo a un sistema de remuneración cada vez más específico de cada país, centrado en los costos y el mercado y que incentivara el mejoramiento de la calidad de servicio del correo internacional. Estos acuerdos fueron el origen de los importantes cambios introducidos en el sistema de gastos terminales, tales como el empleo de tasas específicas de cada país, que tienen en cuenta el peso, la cantidad de envíos y las tarifas del régimen interno a fin de aproximarse a los principios orientados a los costos y el mercado.

A pesar de los importantes avances realizados en los años 90 y 2000 en el establecimiento de condiciones más equitativas entre los operadores designados y los transportistas privados, en los años 2010, algunas partes interesadas y algunas autoridades responsables argumentaron que el sistema de gastos terminales seguía siendo injusto y provocaba distorsiones del mercado. En un entorno de mercado en rápida evolución, debido a un crecimiento acelerado de los volúmenes de pequeños paquetes generados por el comercio electrónico transfronterizo, los consumidores y las empresas exportadoras se beneficiaron del sistema, ya que las tasas de gastos terminales, antes de la implementación de las reformas del Congreso de Estambul 2016 y del Congreso Extraordinario de Ginebra 2019, facilitaron el comercio internacional así como el acceso a los mercados internacionales y favorecieron la rebaja de las tarifas de expedición de las mercaderías compradas en línea, en especial las mercaderías provenientes de Asia. La importante revisión del sistema de gastos terminales, con la introducción de las tasas autodeclaradas para los pequeños paquetes en 2020, redujo considerablemente las distorsiones del mercado que existían anteriormente. Sin embargo, como lo establece la resolución C 13/2021 del Congreso de Abiyán, sobre el Plan de Remuneración Integrada, el impacto del sistema de gastos terminales en las diferentes partes interesadas y los actores del mercado deberá ser evaluado nuevamente durante el ciclo de Abiyán (2022–2025) en el marco del desarrollo continuado del sistema de gastos terminales y de los demás sistemas de remuneración.

A través del sistema de gastos terminales, el sector postal desempeña un papel importante en la promoción del **desarrollo socioeconómico**, ya que los servicios postales asequibles, eficaces y universales reducen considerablemente los costos de transacción entre los operadores designados, permitiendo que los ciudadanos de cada país accedan a una vasta red de comunicación e infraestructuras con servicios de distribución en la red postal de cualquier otro país del mundo. En muchos países, y en especial en los países en desarrollo con bajos ingresos y los países menos adelantados, la remuneración por concepto de gastos terminales representa una importante fuente de ingresos para la financiación de las operaciones postales. Además, gracias al Fondo para el Mejoramiento de la Calidad de Servicio, proveniente de la remuneración por concepto de gastos terminales, los países en desarrollo tienen acceso a recursos financieros

que apoyaron los formidables esfuerzos de los Países miembros de la UPU para reforzar la calidad, fiabilidad y sostenibilidad de la red postal mundial y mejorar el servicio de envíos de correspondencia.

Diferentes Congresos apoyaron la adopción de un sistema de gastos terminales más equitativo entre los países que tienen distintos niveles de desarrollo económico postal, teniendo especialmente en cuenta los intereses de los países en desarrollo, que necesitan ayuda y tiempo para desarrollar sistemas adecuados de contabilidad analítica y optimizar sus operaciones y la tarificación postal a fin de alcanzar el objetivo de contar con tarifas nacionales basadas en los costos.

Las reuniones en las que se discuten, se negocian y se deciden los gastos terminales despiertan mucho interés así como la participación activa de los diferentes actores de la red postal mundial. Aunque las partes interesadas actúan todas en función de sus propios intereses y prioridades, el objetivo es equilibrar los distintos intereses y buscar, con un espíritu de compromiso, convergencia y consenso, un sistema de gastos terminales adaptado al próximo ciclo cuatrienal entre dos Congresos. Estas negociaciones tienen en cuenta una amplia gama **de diferentes intereses de las partes interesadas**, tales como los intereses sociales, económicos y culturales de los usuarios de la red postal, la necesidad de una remuneración adecuada que cubra los costos para los operadores designados importadores y exportadores, los intereses económicos de los transportistas privados o de otros actores del sector postal en sentido amplio, las necesidades de los países en desarrollo con bajos ingresos en relación con el acceso asequible a la red postal mundial y la dependencia financiera con respecto a los gastos terminales para el mantenimiento y el desarrollo de su infraestructura nacional así como las autoridades nacionales e internacionales de regulación que representan intereses y objetivos políticos diferentes.

En la segunda mitad de los años 80, el sistema de gastos terminales fue puesto a prueba por el aumento de la competencia y de las exigencias de la clientela en materia de **mejoramiento de la calidad de servicio**. Desde entonces, varios Congresos han introducido en el sistema de gastos terminales importantes elementos orientados a la calidad, ya que los aumentos de tasas están sujetos al mejoramiento de la calidad de servicio y a los intercambios

de datos electrónicos (facultativos) que mejoran la visibilidad de los envíos postales que circulan en la red para la clientela y los servicios operativos.

Es importante comprender que la mayoría de los cambios introducidos en el sistema de gastos terminales son el resultado de la interacción entre diferentes factores y objetivos estratégicos. Muchos de los desafíos, oportunidades y objetivos estratégicos descritos en el presente estudio servirán para orientar los debates y los trabajos sobre los futuros sistemas de gastos terminales. En verdad, el trabajo sobre el futuro sistema de gastos terminales ya comenzó con la adopción por el Congreso de Abiyán 2021 del plan de remuneración integrada. Este plan establece el marco a través del cual el sistema de gastos terminales será transformado en un sistema de remuneración que refleje la nueva realidad en la que los operadores designados tratan y distribuyen una cantidad cada vez mayor de pequeños paquetes generados por el comercio electrónico.

El futuro sistema de remuneración deberá tener en cuenta que el correo –tanto nacional como internacional– es un sector cada vez más comercial y todas las predicciones apuntan a un futuro donde el comercio electrónico y los servicios postales con fines comerciales cobrarán aún más relevancia. Habida cuenta de que la distribución internacional de los pequeños paquetes y los envíos que contienen mercaderías forma parte de un segmento de mercado más competitivo que el de las cartas y documentos tradicionales, esta distribución presenta nuevos desafíos para los gobiernos y los reguladores nacionales.

En un mercado que evoluciona con rapidez, la competitividad de la red postal mundial en materia de precios y de desempeño, pero también de calidad de servicio, fiabilidad y prestación de servicios orientados al mercado, debería ser más importante que nunca. Este estudio muestra cómo, durante los últimos cincuenta años, el sistema de gastos terminales evolucionó paulatinamente hacia un sistema de remuneración específico de cada país que está orientado a los costos y al mercado e incentiva el mejoramiento de la calidad de servicio del correo internacional. En un futuro cercano, el sistema de gastos terminales debería ser objeto de nuevas mejoras en el marco del plan de remuneración integrada, lo que debería permitir continuar el desarrollo, la integración y la modernización de los futuros sistemas de remuneración.

Desde su creación hace medio siglo, el sistema de gastos terminales se ha enfrentado a varias dificultades y obstáculos. Desde el comienzo, en el Congreso de Tokyo, los delegados tuvieron la difícil tarea de decidir romper con el principio fundamental de reciprocidad que regía el sistema postal mundial desde hacía casi cien años. Desde entonces, la evolución del mercado y los avances tecnológicos, así como los objetivos de política general y los intereses nuevos y competitivos de las partes interesadas, conformaron la red postal mundial y el sistema de gastos terminales que conocemos en la actualidad. No hay ninguna duda de que el actual sistema de gastos terminales es muy diferente del que la comunidad postal internacional conoció cuando fue instaurado en 1971. Y el sistema del futuro será diferente incluso del que existe actualmente. A medida que el sistema de gastos terminales evoluciona, la comunidad postal internacional debería comprender que las lecciones del pasado brindan una importante orientación para afrontar los futuros desafíos.

**UNIÓN POSTAL UNIVERSAL**

Oficina internacional  
Weltpoststrasse 4  
3015 BERNA  
SUIZA

Tel: +41 31 350 31 11  
Correo electrónico: [info@upu.int](mailto:info@upu.int)

