

**El tiempo se acabó:
El Servicio Postal Mexicano en la encrucijada de su modernización**

by

Noemi Luján Ponce

September 2008

CMD Working Paper #08-05j

El tiempo se acabó: el Servicio Postal Mexicano en la encrucijada de su modernización

Noemí Luján Ponce¹

Presentación

Si bien es cierto que la existencia del correo se remonta a épocas remotas, esta actividad adquiere una relevancia inédita como parte del proceso de construcción de un estado nacional. En la medida que el correo se transforma en un servicio público que acompaña el crecimiento de los sistemas de transporte y que contribuye en forma significativa a la consolidación de sistemas modernos de comunicaciones, se ha convertido en una actividad estratégica para el desarrollo nacional y en un indicador del mismo.

Por ser una institución con larga historia, el correo acompaña los principales acontecimientos de la historia nacional, se ve afectado por ellos y transforma en varias ocasiones su función y su estructura institucional. En comparación con otras instituciones, el correo en México ha sido muy poco analizado. La mayor parte de los estudios se concentran en su historia, algunos otros, sobre todo tesis de licenciatura, han abordado cuestiones como el sindicato o la implantación de los códigos postales. No encontré estudios sobre el correo desde un enfoque institucional. Por ello, lo que aquí se desarrolla es un ejercicio en buena medida solitario de lectura de la información histórica, jurídica y periodística respecto a la institución, y de reflexiones elaboradas a partir de las entrevistas con trabajadores, directivos y clientes.

Como se mostrará en el contenido del trabajo, el Servicio Postal Mexicano enfrenta en la actualidad un proceso de transformación que se origina a partir del nombramiento de la primera mujer a cargo de la dirección general hace poco más de un año. Por ello, una parte importante de la información respecto a los proyectos de transformación y modernización son de fuentes periodísticas. La cercanía del inicio de los cambios y la falta de resultados consolidados del cambio plantean desafíos para el análisis de una institución en un momento de gran incertidumbre.

En el trabajo se da cuenta de grandes tendencias estructurales en el desarrollo del correo en México, así como de decisiones y cambios recientes que resultan importantes para definir su desarrollo futuro. Como el desenlace del proceso se desconoce aún, las posibilidades de evaluar su impacto son muy limitadas y las conclusiones preliminares. En condiciones de poca claridad y con signos encontrados, nos lanzamos a una aventura como un barco que se hace a la mar sin una ruta clara de navegación. Presentamos a continuación algunos hallazgos que puedan resultar de utilidad para evaluar la coyuntura que enfrenta el Servicio Postal mexicano en la actualidad.

1. Un poco de historia

Existen registros de la existencia de servicios de correo en la época prehispánica. Los mensajeros aztecas, conocidos como *paynani* eran los encargados de transmitir noticias

¹ Profesora investigadora del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma metropolitana unidad Xochimilco.

relacionadas con asuntos militares. Se trasladaban rápidamente por caminos y atajos usando insignias distintas según el tipo de noticia que portaban. "En relevos de casi diez kilómetros marcados por torrecillas de piedra o postas, transitando los caminos prehispánicos llevando verbalmente mensajes o códigos pictográficos." (SCT, 1976)

Tomando en consideración sus funciones, el servicio de correo en México ha tenido tres grandes etapas a partir de la colonia: como negocio concesionado por la corona española a particulares (1580-1765); como renta del Estado (1766-1883) y como servicio público (1884-2008). Hasta antes de que el correo se concibiera como servicio postal en 1884, únicamente tenían acceso a él los integrantes de la élite económica, política o militar.

Una vez consumada la conquista, y ante los problemas de robo de correspondencia pública y privada se planteó la necesidad de establecer el oficio de correo mayor en 1580. Entre 1580 y 1766, el correo fue considerado una "merced real", es decir, una concesión que la corona española otorgaba a particulares para el manejo del correo como negocio. Así fue como se establecieron correos semanales entre las principales ciudades y puertos coloniales. El 27 de noviembre de 1765, en consonancia con las políticas centralizadoras impulsadas por las reformas borbónicas, la corona española decretó la incorporación del oficio de correo mayor al reino. De esta manera, el correo se convirtió en un monopolio del estado cuya función principal era la de proveer ingresos al erario público. (Gojman, 2000: 18)

El 18 de abril de 1884 el presidente Manuel González decreta el Primer Código Postal. En su artículo primero, el Código señala que "el correo de los Estados Unidos Mexicanos es un servicio público federal, instituido para efectuar la transmisión de la correspondencia". (Cárdenas, 1987: 159) A partir de ese momento, el correo se transforma en un servicio al alcance de la población. Abandona su carácter elitista y se convierte en un servicio masivo. Este cambio en la concepción y las funciones del correo está asociada con los proyectos de integración nacional de los mercados y los sistemas de comunicación.

El crecimiento de las comunicaciones y en particular del ferrocarril permitieron una expansión del correo a cada vez más localidades y cada vez con mayor frecuencia. En el último cuarto del siglo XIX, la red ferroviaria tuvo la mayor expansión de su historia ya que pasó de poco más de quinientos kilómetros en 1873 a más de quine mil en 1903. La misma expansión tuvo el servicio de correos que incrementó en casi treinta veces en el periodo su cobertura a través de la red de ferrocarriles.

A continuación se presentan datos de la expansión de la red ferroviaria en el último cuarto del siglo XIX.

Año	Km. de vías férreas
1873	572
1876	666
1884	5436
1893	10642
1903	15105

Fuente: SCT, 1976.

A principios de siglo, la extensión total de las rutas postales era de 91,048 kilómetros, entre ferroviarias, terrestres y marítimas.

Al mismo tiempo que se expandió el servicio de correos, apareció uno de sus problemas estructurales: el déficit en sus finanzas. La concepción del correo como servicio público ha implicado frecuentemente la existencia de déficit presupuestales en su administración. Sea por los montos de inversiones en infraestructura o por cuestiones ligadas a deficiencias en la operación o la administración de los recursos, el déficit presupuestal ha afectado el servicio de correos a lo largo de casi toda su historia. Como se muestra en el siguiente cuadro, el correo tuvo números rojos durante la administración de Díaz; tuvo pequeños excedentes durante los primeros gobiernos posrevolucionarios y regreso a un déficit creciente a finales de los cincuenta.

Evolución fiscal del ramo de correos

Presidente	Periodo	Producto	Gastos	Excedentes
Porfirio Díaz	1899-1900	1871098.44	2271877.88	-400779.44
	1903-1904	3,036,538.54	3,295,717.35	-259,178.81
	1909-1910	4,700,009.81	5,231,892.54	-531,882.73
Pedro Lascuráin y Victoriano Huerta	1913-1914	6,083,794.00		
Venustiano Carranza	1919-1920	8,042,893.36		
Álvaro Obregón	1923-1924	10,810,816.92	10,433,300.00	377,516.92
Emilio Portes Gil	1928-1929	12,483,122.02	10,846,523.58	1,636,598.44
Lázaro Cárdenas	1934-1935	19,453,763.09	16,453,337.58	3,000,425.51
	1938-1939	26,855,560.46	21,753,555.04	5,102,005.42
Manuel Ávila Camacho	1943-1944	30,234,471.82	26,534,338.02	3,700,133.80
Adolfo Ruiz Cortines	1953-1954	126,002,932.44	91,655,673.16	34,347,259.28
Adolfo López Mateos	1958-1959	168,584,325.06	207,817,716.00	-39,233,390.94
Gustavo Díaz Ordaz	1967-1968	307,577,000.00	436,939,054.48	-129,362,054.48

Fuente: Martínez, Rodríguez José Luis, et. al. *El correo en México*, México, Servicio Postal Mexicano, SCT, 2000. p 71

En 1926 se expide el tercer código postal que reemplaza al de 1895. En él se establece el ahorro postal. Este código funcionó hasta 1931 cuando pasó a formar parte del libro sexto de la Ley General de Vías de Comunicación. En ese mismo año, el presidente Pascual Ortiz Rubio otorgó franquicia postal al diario *El Popular*. Aquí se empieza a configurar otro factor que ha influido negativamente en las finanzas de la institución, a saber, el problema de las franquicias postales que ha tenido la distribución de documentos gubernamentales diversos y más recientemente de los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral.

En 1933 se decretó la fusión del correo con telégrafos para integrar la Dirección General de Correos y Telégrafos. Pos dificultades en la articulación de ambas instituciones, se separaron nuevamente en 1942. Los organismos creados fueron la Dirección General de Telecomunicaciones y la Dirección General de Correos.

En 1943 se creó la Oficina Central Distribidora en la estación de ferrocarriles Buenavista y la oficina de Control de Reembolsos y Seguros Postales. Un año más tarde, se creó la Oficina de Bultos Postales Internacionales. Estas nuevas áreas dan cuenta del aumento de la complejidad de la organización interna del servicio postal. En 1945 se creó la Escuela de Capacitación Postal que funcionaba sin presupuesto a través de cursos gratuitos.

En enero de 1946 se integró una Comisión Mixta México-Norteamericana para revisar la organización interna del servicio postal mexicano. Como resultado de sus trabajos se estableció la Oficina de Transbordos Aéreos que desde entonces funciona en el Aeropuerto Internacional. A partir de 1947 se reorganizó la estructura interna del correo. Se propuso un plan de

modernización orientado hacia la efectividad, la seguridad y la confortabilidad de las oficinas postales. "La modernización abarcó el acondicionamiento de locales y la dotación de nuevo equipo y mobiliario, mejorando notablemente su aspecto general y facilitando sus labores." (SCT, 1970: 66) Es de llamar la atención que sesenta años más tarde se emprenda un nuevo proyecto de modernización que considere dentro de sus prioridades la renovación del mobiliario y las instalaciones de las oficinas postales, pues da cuenta del abandono en el que de mantuvieron las instalaciones postales durante el periodo.

El 21 de enero de 1951 se promulgó la Ley General de Vías de Comunicación y Medios de Transporte, y se realizaron estudios para la elaboración de la Guía Postal con la metodología propuesta por la comisión mixta y de acuerdo con los lineamientos del VI Congreso de la Unión Postal de las Américas y España de 1959 y los de la Unión Postal Universal.

En junio de 1954, la Dirección General de Correos se trasladó a los pisos 3° al 6° del edificio de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas como Centro SCOP. En 1958 se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que reorganizó la estructura del gabinete y creó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuyo nombre se mantiene en la actualidad.

En 1970 se crearon tres Centros Postales Mecanizados en Pantaco, Buenavista y Aeropuerto. A mismo tiempo que se realizaron estudios para la mecanización postal, la codificación postal nacional, la reestructuración de los sistemas de estadística postal y de contabilidad de costos de los servicios postales. Se estableció también la valija postal ejidal que permitiría la unión de 23,132 ejidos y 833 comunidades ejidales con las oficinas postales. (Gojman, 2000: 190) La expansión del servicio postal a casi 24 mil puntos en zonas rurales tuvo un impacto muy positivo en la extensión del servicio a los sectores más pobres y aislados del país, pero al mismo tiempo puso en tensión la capacidad de la institución para brindar este tipo de servicios en forma eficiente y no deficitaria. Esta tensión se mantiene hasta la actualidad en donde Sepomex es la empresa postal con la red más amplia del país y los mejores precios, pero al mismo tiempo la que presenta mayores deficiencias en el servicio.

En 1977 el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes modificó nuevamente la estructura interna de la dirección de correos. Estableció la existencia de una dirección general y tres subdirecciones (administrativa, general de servicios y general técnica). En 1980, en el marco programa del gobierno federal para la desconcentración administrativa, se crearon tres gerencias postales regionales en Guadalajara, Monterrey y Mérida. En 1981 se establecieron los códigos postales del país con una vigencia de 50 años.

En 1986 Correos de México se transforma en Servicio Postal Mexicano (Sepomex), definido como organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En 1983, en el marco de la desconcentración administrativa Sepomex transformó sus gerencias postales regionales en gerencias postales estatales. La definición de Sepomex como organismo descentralizado de la administración pública federal pretendió otorgarle ciertos niveles de autonomía en la gestión de recursos y en la toma de decisiones. No obstante, como su propia directora ha señalado, el marco normativo de los organismos descentralizados tiene fuertes limitantes para que Sepomex pueda tomar decisiones oportunas en un mercado tan competitivo como el de mensajería y paquetería.

...el excesivo control que se tiene y la centralización de todo lo que serían las decisiones de una empresa paraestatal, imposibilitan a cualquier administración a hacer absolutamente nada con el correo.

Si nosotros necesitamos implementar sistemas, tenemos que no solamente presentar nuestro plan de tecnología e incorporación de sistemas con un año de anticipación, sino que tiene que ser revisado por el órgano interno de control para que después sea revisado por la dirección, una dirección en función pública, para que a su vez sea revisado, y así hasta el infinito.

Y por eso es que el correo, el día de hoy, a pesar de ser una empresa de más de 20 mil empleados, tienen que hacer sus nóminas a mano. El hecho es de que todos estos obstáculos hacen que las empresas estén anquilosadas y se vean en la total incapacidad para poder reaccionar. Si yo pudiera pedir algo al Senado, si ustedes pudieran realmente considerar como una de sus prioridades el poder posibilitar al Servicio Postal Mexicano a Correos de México para que se convierta en esa empresa del 2012, en esa que está enfocada en la atención de la función social, yo les pediría, señores senadores, que consideraran la posibilidad de otorgar al correo autonomía de gestión. (Carpinteyro, 2008)

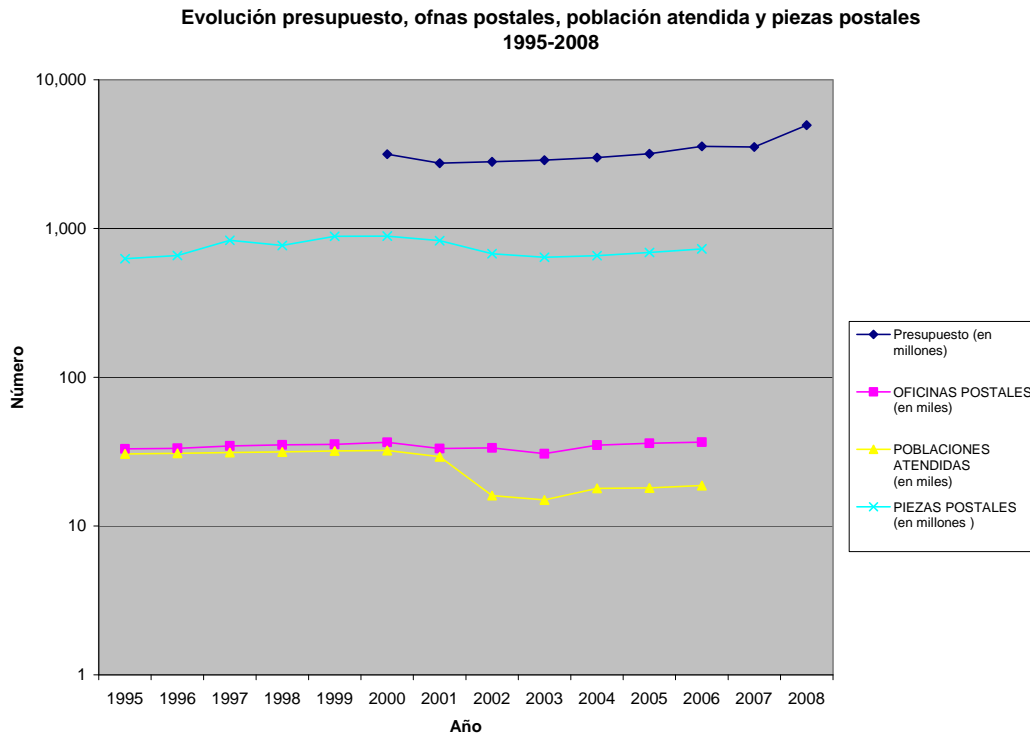
Además de sus deficiencias estructurales en la operación, en la década de los ochenta Sepomex enfrentó los desafíos del crecimiento de las mensajerías privadas y los servicios de *internet*. Aunque esta problemática será abordada en un apartado específico, es conveniente tener en cuenta el contexto desfavorable en el que se dan dos acontecimientos. Primero, la creación de Mexpost como modalidad de correspondencia acelerada que pretendía dar respuesta a la competencia planteada por las empresas privadas, y segundo, el nombramiento de Gonzalo Alarcón Osorio como Director en 1988, apenas dos años después de creado como organismo descentralizado, Durante su administración que duró casi dos décadas, se agudizaron los problemas de Sepomex a niveles que amenazaron con la desaparición del organismo.

La puntilla para la crisis del Servicio Postal Mexicano se dio durante el gobierno del presidente Vicente Fox. Durante su administración, el Servicio Postal fue objeto de una restricción presupuestal muy importante. Entre el último año de la administración del presidente Zedillo (2000) y el final del primer sexenio panista (2006), el presupuesto de Sepomex apenas creció un 13%, pasó de 3,152.9 millones de pesos a 3,567.7 millones de pesos. Con base en una estrategia de "racionalización de la infraestructura" con el objetivo de disminuir costos y evitar duplicidades con Telecom, durante 2001 a Sepomex se le redujo su presupuesto en 13% y durante los siguientes tres años tuvo ligeros incrementos de 2.43%, 2.31% y 4.1%, respectivamente. No es sino hasta el quinto año de gobierno cuando la institución recibe más recursos, alcanzando un aumento del 12.21%.

Las restricciones presupuestales del sexenio foxista no impactaron significativamente el número total de oficinas postales en operación, se mantuvieron alrededor de 36 mil. Es más bien en el tipo de oficina postal en donde sí se realizaron importantes cambios. Mientras que en el año 2000 el 47% de las oficinas eran expendios manejados por terceros, para 2006, pasaron a representar 30% del total; por otra parte, los expendios ubicados en instituciones públicas (por ejemplo: Diconsa y Liconsa) aumentaron su participación pasando de 24% a 45% del total de oficinas para los mismos años. Este cambio generó, una disminución en las localidades atendidas, entre 2000 y 2006 se redujo su número en 42%, pasando de 32,127 a 18,704.

En cuanto a las piezas postales, la política foxista generó una disminución importante. Para el año 2000 Sepomex llegó a movilizar 888.7 millones de piezas postales, este volumen descendió hasta 640.7 millones en 2003, aunque posteriormente logró mejorar alcanzando los 728.6 millones de piezas para 2006. Es decir, entre 2000 y 2006 el Servicio Postal bajó 18% el volumen de piezas postales que desplazó. Dato que contrasta con el sexenio anterior cuanto dicho volumen creció entre 1995 y 2000 en un 42%, al pasar de 626.3 millones a 888.7 millones.

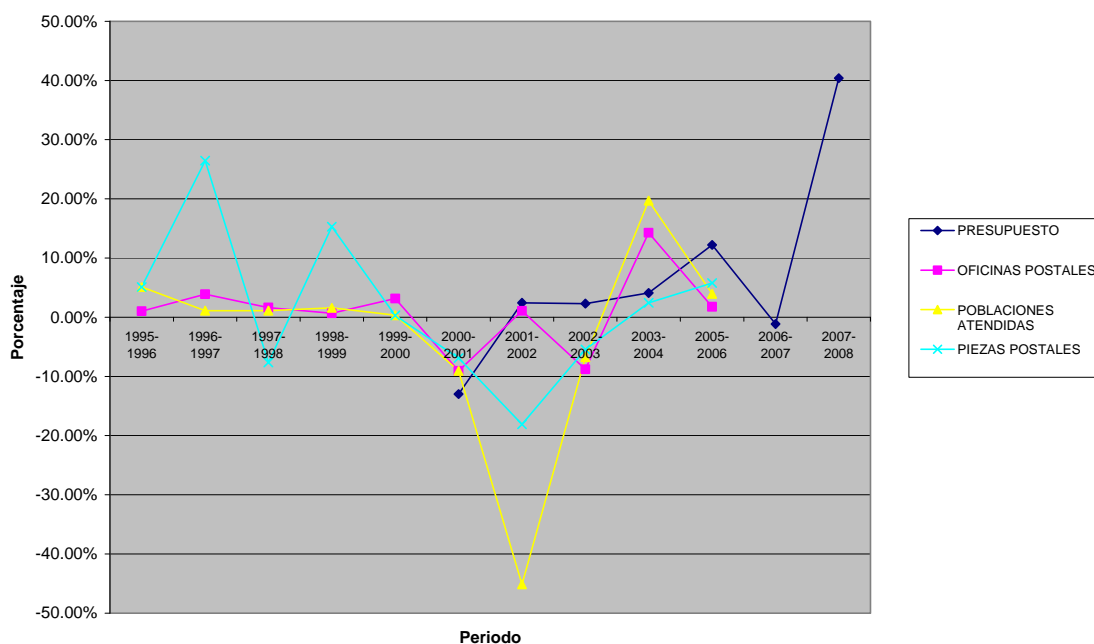
A continuación se muestra una gráfica con las tendencias antes descritas.



Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>
 Servicio Postal Mexicano: <http://www.sepomex.gob.mx>
 Unión Postal Universal: <http://www.upu.int>

La disminución de los apoyos a Sepomex durante la primera parte del gobierno de Vicente Fox y su impacto sobre el número de oficinas postales de la piezas postales distribuidas se hace más evidente cuando se analizan las tasas de crecimiento entre un año y otro.

**Evolución de tasas de crecimiento
1995 - 2008**



Esta gráfica, más sensible a las variaciones anuales que la anterior, muestra claramente el drástico descenso de 41% de poblaciones atendidas en el periodo 2000-2001, antecedido por un descenso igualmente significativo del presupuesto asignado en el año 2000 con respecto a 1999.

Este panorama de restricción económica se agudizó en el primer año del gobierno de Felipe Calderón, al experimentar una reducción de 1.14%. Sin embargo, en 2008 se observó una evidente rectificación en la política hacia esta institución. Sepomex recibió un incremento presupuestal de 40.4% respecto del año anterior; cabe mencionar que es la mayor asignación de recursos en la historia institucional. La extraordinaria asignación presupuestal pareciera indicar que el gobierno federal está determinado a fortalecer a Sepomex, sin embargo habrá que esperar que se consolide la tendencia al paso de los años.

Otro indicador de las intenciones de recuperación del servicio postal por parte del gobierno federal es el nombramiento de su nueva directora. El 16 de abril de 2007, el secretario de Comunicaciones y Transportes, doctor Luis Téllez, presentó a Purificación Carpinteyro como directora general del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), en sustitución del licenciado Gonzalo Alarcón Osorio. Además de ser la primera mujer en el puesto, Carpinteyro trae un impresionante currículum en niveles gerenciales de empresas de comunicación como la Telefónica *Movistar*. Su perfil rompe radicalmente con los anteriores administradores del Servicio Postal Mexicano. Como veremos a lo largo de los siguientes apartados, en los breves meses que lleva su administración se han efectuado cambios importantes en la institución y se tiene contemplado un Plan de Transformación que rescate a Sepomex del olvido y la crisis.

2. Desafíos de Sepomex: internet y las mensajerías privadas

Las transformaciones que han experimentado las comunicaciones a través de la intervención de las nuevas tecnologías de la información, han transformado radicalmente las prácticas

comunicativas de grupos sociales cada vez más amplios. El uso de internet como medio de comunicación ha reemplazado al correo como medio de transmisión de un importante número de mensajes tanto de carácter privado como comercial o político. La facilidad y rapidez del correo electrónico han sido aprovechadas para desarrollar una amplia gama de alternativas de transmisión de información que están transformando tanto el contenido y la dinámica de la población como a los propios sujetos. El principal uso que dan los usuarios a internet es el correo electrónico.

Estudios recientes han mostrado que el crecimiento de los servicios de internet es mayor en los países en desarrollo.² En México, los usuarios de internet se han multiplicado en los últimos años, pues pasaron de 5,057,533 en el año 2000 a 22,812,539 en 2007. (INEGI, 2006) Este incremento de 450% en menos de una década da cuenta del dinamismo en la expansión de los servicios de internet. En 2007, la mayor tasa de crecimiento en servicios tecnológicos fue en el número de computadoras con acceso a internet que alcanzó 22.4%, contra el incremento de computadoras personales (19.8%) y de teléfonos móviles (13.7%). (Peña, 2007)

Un estudio sobre infraestructura tecnológica en México reveló que en 2007 existían 14.8 millones de computadoras, de las cuales 8.7 (59%) contaban con acceso a internet. De ellas, 55% se ubicaba en el domicilio y el resto en el trabajo. La tasa de penetración de las computadoras es de alrededor del 24%.

Sin embargo, a pesar del crecimiento de los servicios de internet en los últimos años, existen un conjunto de barreras económicas y culturales que impiden su expansión. Si revisamos el perfil del usuario de servicios de internet en México, encontraremos que en su mayoría son jóvenes, de sexo masculino que habitan en zonas urbanas en familias con ingresos altos y medios y con estudios universitarios.³ Este perfil sociodemográfico corresponde al conjunto de países en desarrollo que enfrentan problemas de deficiencia en las telecomunicaciones, imposibilidad de acceder a la computadoras, bajos niveles de educación y un costo elevado en los servicios de internet (Pruett, 1998).

Ante este panorama, los servicios postales tradicionales continúan siendo la única alternativa en el corto plazo para que la población excluida de los servicios de internet pueda comunicarse. Adicionalmente, en todos los casos, los servicios postales se han ido desplazando del envío y recepción de cartas hacia otro tipo de servicios como paquetería, avisos, regalos, invitaciones, mercancías, etc. (INEGI, 2006)

La combinación de servicios de comunicación y de acceso a servicios bancarios y comerciales es una alternativa interesante para combinar las ventajas de los diversos instrumentos de comunicación que ha sido propuesta por el Banco Mundial. (Pruett, 1998) Como analizaremos más adelante, el Plan de Transformación que está llevando a cabo actualmente la Dirección

² Entre 1997 y 2001, los usuarios de internet en África, América Latina y Europa central y Oriental pasaron de 7.6 a 25.6 millones de usuarios de internet. (Pruett, 1998)

³ De acuerdo con un estudio del INEGI, en 2001 54% de los usuarios de computadora tienen entre 12 y 24 años de edad; 63% de los hogares con ingresos entre 24 y 32 salarios mínimos y 77% en los que reportaron más de 32 salarios mínimos contaban con computadora, en contraste con 0.3% en los hogares con ingresos de 1 a 4 salarios mínimos. De los usuarios de computadora, 28% reportaron estudios de preparatoria y 32% de licenciatura. (INEGI, 2003) En relación con la distribución geográfica de los usuarios de internet, en 2007, 19.8 millones se ubicaron en áreas urbanas (91%) y únicamente 1.8 millones (9%) en áreas rurales. (Peña, 2007).

General del Sepomex con el apoyo del gobierno federal, propone la articulación de servicios en las oficinas del servicio postal.

Además de las profundas transformaciones que se han operado en el campo de las comunicaciones a partir de la implantación de las nuevas tecnologías, y en particular del internet que desafía los sistemas postales de todos los países, en el caso de México el crecimiento de las compañías privadas de mensajería representa otro gran reto para sus posibilidades de desarrollo. En la última década, el crecimiento de las mensajerías privadas ha sido vertiginoso. Se estima que en la actualidad controlan 85% de los 16,000 millones de pesos anuales de ingreso por correspondencia, paquetería y mensajería, seis mil millones por encima de las ventas de 2004. Aproximadamente 90% de los envíos internacionales es realizado por empresas transnacionales y 85% de los envíos interestatales es operado por empresas mexicanas. (AMMPAC)

Los principales competidores del Sepomex son United Post Office (UPS), Estafeta, Federal Express (Fedex) y DHL. UPS, empresa norteamericana, tiene instalados en el país 50 centros operativos, casi 2,000 empleados y 500 vehículos. Opera en cinco aeropuertos y utiliza cuatro puertos. (El Economista, 11 de febrero de 2008) DHL, transnacional alemana, contaba en 2005 con más de 140 centros de atención y tres centros de transferencia y consolidación del material ubicados en México, Guadalajara y Monterrey; aproximadamente 2,500 empleados, y una planta vehicular de 1,221 unidades. (www.dhl.com.mx) Estafeta Mexicana es otro competidor que cuenta con 300 puntos de venta, 400 centros operativos y 1,500 vehículos de carga. (www.informationweek.com.mx)

El Servicio Postal Mexicano, afirma su directora general, participa con 50% de la correspondencia ordinaria y apenas 2% de la paquetería exprés. (El Economista, 24 de julio de 2007). No obstante, continúa siendo la mayor fuerza de distribución en el país y la de mayor penetración. La posibilidad de llegar a comunidades apartadas es aprovechada incluso por las propias empresas privadas de mensajería que depositan los envíos que no pueden entregar en buzones del Sepomex. Al mes de marzo de 2007, el Servicio Postal Mexicano contaba con 39,615 puntos de servicio, 19,665 empleados, 3018 rutas, 261,583 cajas de apartado, 27,661 buzones y 15418 unidades de reparto. (www.sepomex.org.mx)

En el origen de la expansión de este sector que tuvo un alrededor del 10% anual desde 2004, están las deficiencias del Servicio Postal Mexicano, así como omisiones en la aplicación de la ley en la materia. Las deficiencias serán abordadas en el apartado 4 en los aspectos relativos a la probidad y eficiencia de la institución. En lo que respecta a las omisiones es conveniente señalar que la Ley del Servicio Postal Mexicano,⁴ en su artículo 13 define el límite de peso de la correspondencia en mil gramos; el tamaño de los sobres en 485 milímetros de largo como máximo y 114 como mínimo; 324 milímetros de ancho como máximo y 81 como mínimo, y el tamaño de las tarjetas postales en 148 milímetros de largo como máximo y 105 milímetros como mínimo, y 140 milímetros de ancho máximo y 90 mínimo.⁵ y el artículo 14 fracción VI establece que no se admitirá la correspondencia que rebese el peso límite. De esta forma, queda establecido que el monopolio del Estado sobre los servicios postales se restringe a los sobres y paquetes que se ajustan a los límites de tamaño y peso establecidos en la Ley. Sin embargo, las empresas de mensajería y paquetería no respetan la ley y aceptan sobres y paquetes de cualquier peso y dimensión.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986, y vigente hasta la actualidad.

La presencia de empresas privadas en el mercado de la mensajería plantea una situación de ilegalidad tolerada por el reconocimiento de las deficiencias del Servicio Postal Mexicano. Este desplazamiento ha contribuido al deterioro mayor de la calidad de los servicios postales del Estado. De hecho, Sepomex constituye un subsidio para las mensajerías privadas que, en opinión de su directora general, tendrían que duplicar sus costos para desarrollar sistemas de entrega en comunidades apartadas. (SCyT, 2007)

Una revisión del volumen de piezas anuales manejadas por el correo, da cuenta del estancamiento que ha tenido este servicio en el último tercio del siglo pasado. El siguiente cuadro muestra la evolución del movimiento general del correspondencia entre 1921 y 1950. En treinta años el volumen de correspondencia aumentó casi 300 por ciento.

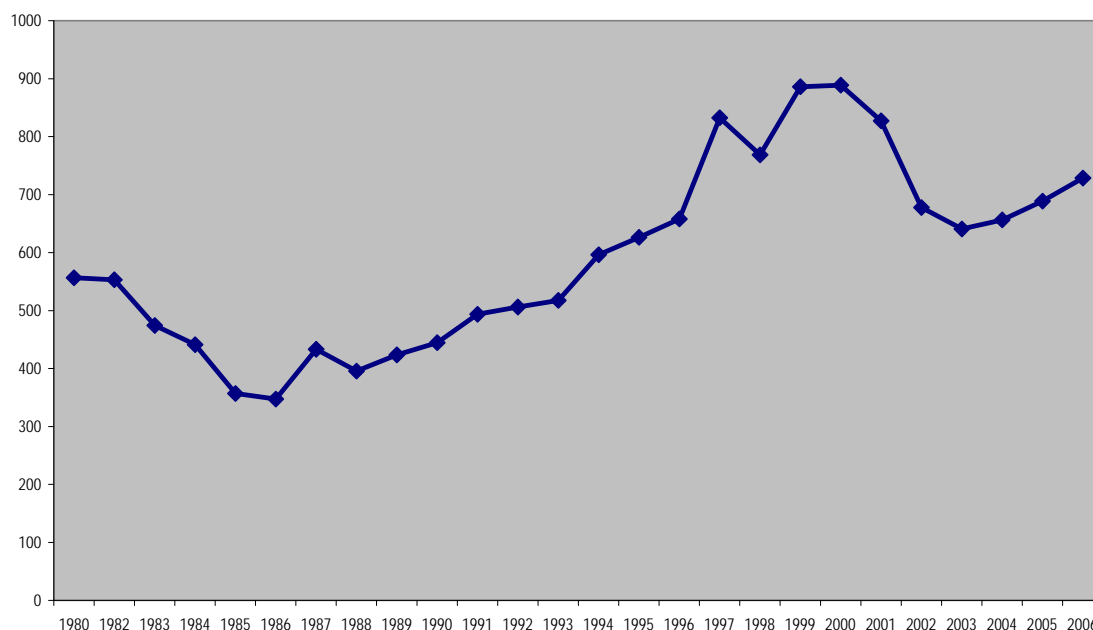
Movimiento General de Correspondencia (1921-1950)

Año	Servicio interior	Servicio Internacional	Total
1921	116812965	53998319	170811284
1925	136512154	56043778	192555932
1930	156567933	62701869	219269802
1935	202293017	52820237	255113254
1940	268371055	50987690	319358745
1945	413155179	83367873	496523052
1950	387210891	119165672	506376563

Fuente: Martínez, Rodríguez José Luis, et. al. El correo en México, México, Servicio Postal Mexicano, SCT, 2000. p 71

La siguiente gráfica muestra la evolución de la correspondencia nacional entre 1980 y 2006. A diferencia del ritmo de incremento en el volumen de correspondencia, en estos 26 años hubo un incremento de tan solo 130 por ciento.

Número de artículos postales servicio doméstico 1980- 2006 (millones de piezas)



Fuente: Elaboración propia con información tomada de la base de datos de la Unión Postal Universal

Las transformaciones en las comunicaciones y de la emergencia de empresas privadas de mensajería generan un entorno desafiante para Sepomex. De continuar con las inercias institucionales que han propiciado el descenso de su eficiencia y confiabilidad, el desenlace será la quiebra de la institución y de su función estatal estratégica y la concesión del servicio en manos privadas. Para remontar la precariedad financiera y la ineficiencia operativa, Sepomex requiere una reforma institucional como la que han emprendido servicios postales públicos para alcanzar los estándares que requieren actualmente este tipo de servicios. Con el objetivo de dimensionar la situación en la que se encuentra el correo en México en relación con el de otros países, presentamos en el siguiente apartado en análisis de algunos indicadores que permiten un enfoque comparativo.

3. El correo en México en perspectiva comparada

La Unión Postal Universal (UPU) ha conformado una base de datos con estadísticas de los servicios postales de aproximadamente 200 países. A partir de esa información, hemos reconstruido la ubicación del Servicio Postal Mexicano en el contexto internacional.

En primer término, es conveniente señalar que las características de los servicios postales a nivel internacional presentan profundas desigualdades en su cobertura y calidad. Como se podrá observar a partir de las cifras presentadas en este apartado, la calidad de los servicios postales es un factor que está estrechamente relacionado con el grado de desarrollo de los países. Por ello, hemos decidido presentar en primer término la información considerada globalmente y posteriormente la correspondiente a los países de América Latina y el Caribe.

El número promedio de paquetes postales por habitante recibidos durante un año es un indicador de la densidad que tiene la comunicación a través de este medio. De acuerdo con la

información de la Base de datos de la UPU, México registró 7.32 como valor promedio de paquetes recibidos anualmente por habitante. Esta cifra se encuentra muy por debajo del promedio de los 104 países que reportaron información en 2006, que es de 73.8 unidades, en incluso al 9.8 de la mediana de una distribución muy concentrada en menos de veinte países que tienen un promedio superior a 100 unidades. (UPU, 2006) El cuadro que presentamos a continuación permite mostrar la gran distancia que media entre los países en relación con este indicador.

País	Promedio anual de artículos postales por habitante 2006
Sudán	0.01
República Dominicana	0.37
Colombia	1.50
México	7.32
Argentina	12.29
Chile	17.59
Israel	104.41
República Checa	229.89
Gran Bretaña	343.48
Suiza	713.19

Fuente: Unión Postal Universal. Los datos están referidos a 2006, excepto el caso de Colombia cuya información más reciente es 2005.

Los datos de los países de América Latina y el Caribe presentan una panorama relativamente más homogéneo. Los datos más recientes (2006) revelan un promedio anual de 28.4 paquetes por habitante para los 17 países que reportaron información.⁶ La mediana desciende hasta 7.32, lo que da cuenta de una elevada concentración de los valores en sólo dos casos que presentan promedio superiores a las 100 unidades y que corresponde a unidades geográficas muy pequeñas, como se muestra en el siguiente cuadro.

Promedio de paquetes por habitante al año en América Latina y el Caribe 2002-2006

País	2002	2003	2004	2005	2006
Barbados	.	145.01	144.52	148.78	153.24
Bahamas	42.06	45.92	45.45	36.29	121.76
Grenada	50.78	50.22	49.75	59.49	58.71
Brasil	53.12	46.54	44.14	53.82	53.82
Belice	.	22.08	.	19.12	21.18
Chile	17.57	17.46	17.52	16.73	17.59
Santa Lucía	17.77	17.82	.	.	15.34
Argentina	8.5	7.99	8.87	10.43	12.29
México	6.94	6.62	6.71	7	7.32
Costa Rica	6.74	.	.	6.17	6.09
Uruguay	.	6.96	5.59	5.39	5.97
Panamá	3.75	3.62	4.55	4.32	3.45
Guatemala	2.64	1.06	2.13	3	3.14
Colombia	1.95	1.89	2.01	1.5	1.5
El Salvador	0.82	0.86	0.8	.	0.7
Perú	0.49	0.51	0.53	0.52	0.58

⁶ Por ser de interés para el estudio y dado que no presentaron información correspondiente a 2006, recuperaron los datos de Brasil y Colombia correspondientes a 2005.

República Dominicana	0.3	0.51	.	.	0.37
Aruba	.	.	.	.	.
Bolivia	.	.	.	.	.
Haití	.	.	.	.	.
Honduras	.	0.44	.	.	.
Jamaica	.	.	.	.	.
Nicaragua	2	.	.	.	.
Venezuela	.	1.86	1.63	2.32	.

Fuente. Unión Postal Universal, Estadísticas postales 2002, 2003, 2004, 2005, 2006

Para analizar la cobertura del servicio, se seleccionaron tres indicadores: primero, el porcentaje de la población que carece del servicio; segundo, el promedio de población atendida por cada oficina de servicio, y tercero, el promedio de superficie atendida por oficina postal.

Los datos relativos al porcentaje de población que carece de servicio postal, muestran deficiencias importantes de México en relación con el resto del mundo. La base de datos de la UPU reportó que en México 17% de la población carecía de servicio postal en 2001, y 6% en 2006, lo que lo ubica prácticamente en la media (5.98) de los 132 casos que consideran este indicador en la base de datos de la UPU. Sin embargo, es conveniente considerar que 90 (68.2%) de ellos reportaron no contar con población sin servicio postal. En el extremo opuesto se encuentran las naciones africanas que como Níger y Burundi tienen 81 y 77 por ciento de sus poblaciones sin acceso a servicios postales.

Considerando los países de América Latina y el Caribe, en 2006 el promedio de población sin servicio postal desciende a 2 por ciento con lo cual México se ubica muy por encima de la media. El valor de la media se incrementaría sensiblemente si se incorporaran los casos de Ecuador y Paraguay quienes reportaron 30% en 2005 y 14% en 2004 respectivamente como se muestra en el siguiente cuadro.

Porcentaje de la población sin servicio postal en América Latina y el Caribe 2002-2006

País	2002	2003	2004	2005	2006
Perú	4	18	18	10	10
Panamá	44	54	62	10	10
México	17	8	8	8	6
Argentina	3	3	3	3	3
Colombia	5	5	5	5	2
Costa Rica	5	.	1	0	1
Guatemala	0.6	0.54	0.49	0.48	0.48
Jamaica	.	.	0	.	0
Grenada	0	0	0	0	0
El Salvador	.	0	5	0	0
República Dominicana	5	5	5	5	0
Chile	0	0	0	0	0
Brasil	.	0	0	0	0
Belice	.	0	.	0	0
Barbados	0	0	0	0	0

Bahamas	0	0	0	0	0
Venezuela	0	0	0	0	.
Uruguay	.	.	.	.	.
Trinidad y Tobago	5	7.5	0	0	.
Paraguay	4	5	14	.	.
Nicaragua	5	.	.	.	.
Honduras	.	0	.	.	.
Haití	0	0	0	.	.
Guyana	.	5	3	.	.
Ecuador	10	30	.	30	.
Ascensión	.	0	0	0	.
Aruba	0	0	.	.	.
Antigua y Barbuda	.	10	.	0	.

Fuente, Unión Postal Universal, Estadísticas postales, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006

De los casos considerados en el estudio comparativo, México es el país que tienen el porcentaje más alto de población sin servicio postal.

En relación con el segundo indicador de cobertura referido la población atendida por cada oficina postal, México reportó 13,055 habitantes atendidos por oficina, un promedio bastante menor los 36,147 habitantes como promedio de los 151 países que reportaron información a la UPU en 2006. De acuerdo con la información de dichos países, el valor mínimo fue 195.50 habitantes (Vaticano) y el máximo 430,193 (Ruanda). El promedio de la distribución es 36,146.79; la mediana 11,648.8 lo que da cuenta nuevamente de la concentración de la distribución en los valores extremos y de la profunda desigualdad que enfrentan los distintos países.

Considerando los 20 casos de países de América Latina y el Caribe que presentaron información en 2006, la media descendió a 22,955 y la mediana a 18,879 habitantes por oficina postal.

Población promedio atendida por oficina postal en América Latina y el Caribe 2002-2006

País	2002	2003	2004	2005	2006
Ecuador	109747	50279.5	.	60467.6	90424.6
República Dominicana	.	33020.7	33541.8	34063.3	51415.3
El Salvador	21669.2	20717.8	20744.5	21935.4	38205.2
Costa Rica	33859	34515.5	28543.9	36060.2	36656.4
Chile	38571.3	29593.8	28387	27386.7	31362.7
Guatemala	29189.5	27858.1	28432.5	29083.7	29813.7
Perú	16807.8	15043.2	13846.2	13278.6	29697.1
Panamá	24116.8	24953.1	25402.8	26060.5	26300.3
Colombia	20495.1	20089.5	22203.1	22517.9	22343.5
Paraguay	21021.9	22022.7	21943.3	21867.9	21484.7
Barbados	16040.7	16101.9	16161.2	16218.5	16273.9
Brasil	14600.2	15006.4	14904	14909.5	15209.1
México	11680.1	11810.3	12914	12960.4	13055.2
Surinam	11670.7	.	10704.3	11311.7	11104.2
Argentina	6794.62	6639.61	6744.86	6895.74	7066.5
Bahamas	5022.53	5086.76	5150.53	5214.44	5278.69
Jamaica	.	4242.25	4420.06	4697.84	4701.4
Saint Lucia	2997.73	5838.04	3465.72	.	4659.17
Belice	.	1935.6	.	2026.07	2040.9

Islas Vírgenes	.	2146.9	2174.5	2001.46	2025.73
Antigua y Barbuda	.	6216.62	6303.62	5931.36	.
Aruba	19103.4	19702.4	.	.	.
Bolivia	.	.	.	92747.6	.
Islas Caimán	2665.56	2570.94	2482.33	2532.83	.
Dominica	.	.	.	1012.34	.
Islas Malvinas	1479.5	1482.5	1484	991.67	.
Grenada	1969.19	1991.15	1972.32	2192.44	.
Guyana	.	8289.23	10408.3	10415.1	.
Haití	369214	375190	166350	.	.
Honduras	.	22665.7	.	.	.
Nicaragua	24446.7	.	.	.	.
Venezuela	66138.5	67704.7	73972.7	77465.4	.

Fuente: Unión Postal Universal, Estadísticas Postales, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006

A diferencia de los indicadores anteriores, en este caso México se encuentra en mejor situación que Chile y Colombia.

Con respecto al último indicador de cobertura relativo a la superficie promedio atendida por oficina postal, México –que en 2006 reportó 242.6 km. cuadrados -- se sitúa en mejor posición que los cinco países latinoamericanos considerados en el estudio comparativo, aunque muy por debajo de los europeos. La media de la distribución de esta variable en 2006 fue 1,707.27 kilómetros cuadrados; la mediana 211.76 , el valor máximo es 30,571 kilómetros (Chad) y el mínimo 0.14 (Mónaco).

En América Latina y el Caribe, considerando 17 casos que tienen información en 2006, la media es 747.3 kilómetros y la mediana 342.6. Sin embargo, considerando los datos de los 22 casos que reportaron información en 2005, estos datos se incrementan a 1258.9 y 425.8 kilómetros cuadrados para cada una de estas medidas de tendencia central.

Área promedio cubierta por oficina postal en América Latina y el Caribe 2002-2006

País	2002	2003	2004	2005	2006
Surinam	4311.05	.	3900.48	4095.5	3995.61
Ecuador	2465.75	1116.38	.	1312.78	1942.2
Paraguay	1534.91	1576.56	1540.73	1506.49	1452.69
Perú	820.7	725.7	660.1	625.71	1383.44
Chile	1849.94	1403.76	1332.09	1271.64	1441.19
Brasil	693.5	702.83	688.45	679.44	683.97
Colombia	542.6	523.88	570.6	570.6	558.57
Argentina	501.88	485.74	488.73	494.82	502.06
Costa Rica	422.31	422.31	342.95	425.83	425.83
República Dominicana	.	174.5	174.5	174.5	259.42
Guatemala	269.53	250.9	249.75	249.17	249.17
México	224.82	225.57	244.71	243.41	242.68
Belice	.	168.87	.	168.87	166.42
Uruguay	.	137.92	124.21	134.63	140.01
El Salvador	71.33	67.22	66.38	69.21	118.88
Barbados	23.89	23.89	23.89	23.89	23.89

Jamaica	.	17.61	18.23	19.25	19.15
Saint Lucia	10.37	19.96	11.72	.	15.4
Antigua y Barbuda	.	34	34	31.57	.
Aruba	36	36	.	.	.
Bolivia	.	.	.	11096.8	.
Grenada	6.62	6.62	6.49	7.17	.
Guyana	.	2415.38	3027.73	3027.73	.
Haití	1156.25	1156.25	504.55	.	.
Honduras	.	386.51	.	.	.
Antillas Holandesas	.	53.33	53.33	.	.
Nicaragua	604.65	.	.	.	.
Trinidad y Tobago	33.97	38	27	22.3	.
Venezuela	2381.33	2393.83	2569.16	2643.62	.

Fuente. Unión Postal Universal, Estadísticas postales, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006

De los países considerados en el estudio, México tiene la menos área promedio por oficina postal en 2006, aunque en años anteriores el primer sitio lo había tenido República Dominicana.

A partir de la revisión de los indicadores de cobertura del servicio postal resulta muy interesante que México tenga el porcentaje más alto de población sin servicio postal de los cinco países considerados en el estudio y, al mismo tiempo, el área promedio por oficina postal más pequeña. Para tener una idea más completa de las dificultades que enfrentan los servicios postales de los diversos países se hace necesario por tanto considerar diversos indicadores que permitan dimensionar la complejidad geográfica y poblacional a que se enfrentan.

En el contexto internacional, el servicio de correos en México presenta indicadores que dan cuenta de sus deficiencias en cobertura poblacional, así como de su capacidad de penetración derivada de las dimensiones de sus áreas de cobertura. Es necesario considerar que aún existe 6% de la población que carece del servicio son embargo, a pesar de estas deficiencias, la red del Servicio Postal Mexicano es sin duda alguna la mayor del país y una de las mejores de América Latina.

4. El Servicio Postal Mexicano como institución

En este apartado abordaremos las condicionantes institucionales que han intervenido en la situación que enfrenta actualmente el Servicio Postal Mexicano. Para daremos cuello utilizaremos la propuesta metodológica del estudio del cual esta investigación forma parte.

De acuerdo con la propuesta de la investigación *Instituciones y desarrollo en América Latina: un estudio comparado*,⁷ se han identificado tres condiciones intrainstitucionales y tres extrainstitucionales que tienen particular relevancia para comprender la capacidad de las instituciones para promover el desarrollo de los países. Las condiciones internas a la institución son: primera, los criterios meritocráticos para la selección y promoción del personal; segunda, la inmunidad de la institución contra la corrupción y para evitar su captura por intereses privados, y tercera, la ausencia de "islas de poder" afianzadas al interior de la organización. Las condiciones externas a la institución son: primera, la proactividad o habilidad de la organización para involucrar a sus clientes y otros actores como factores para su desarrollo; segunda, su

⁷ Investigación internacional coordinada por el Dr. Alejandro Portes, investigador del Centro de Estudios sobre Migración de Desarrollo de la Universidad de Princeton, y financiada por la Fundación Nacional de Ciencia (NSF) de Estados Unidos.

flexibilidad tecnológica y apertura a la innovación externa, y tercera, los contrapesos intransituacionales y aliados externos que impidan su captura por intereses dentro de la estructura de clases de la sociedad.

Para comprender la naturaleza del Servicio Postal Mexicano, es necesario revisar el marco normativo en el cual se inscribe su naturaleza, funciones y estructura como una institución estatal responsable de las tareas relacionadas con este servicio. El control del Estado sobre el correo se encuentra establecido en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En él se señala que no se consideran monopolios las funciones que el Estado realiza de manera exclusiva sobre correos, entre otros rubros como telégrafos o el petróleo.

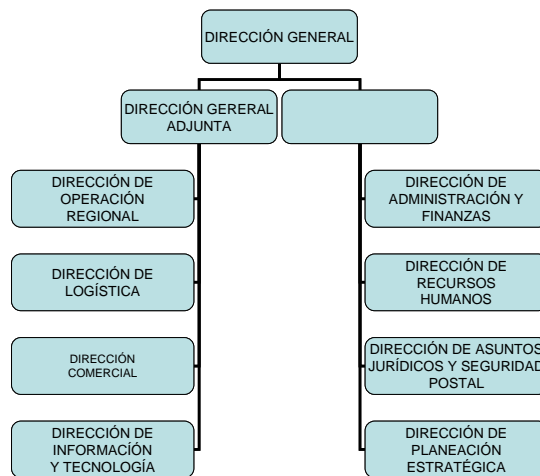
La naturaleza y función del organismo responsable de realizar esta actividad estratégica reservada de manera exclusiva al Estado se establece en el Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano.⁸ El Estatuto define al Sepomex como “un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1986, cuyo objeto principal es la prestación del servicio público de correos.” (Artículo 1°)

La dirección y administración del Servicio Postal Mexicano corresponden a la Junta Directiva y al Director General. La Junta Directiva, máximo órgano de gobierno del Sepomex, se integra por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, quien la preside; por los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores y de Economía y por el Subsecretario de Comunicaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. El Director General asiste a las sesiones con derecho a voz pero sin voto. El Director General es el encargado de representar y conducir técnica y administrativamente al Servicio Postal y es designado por el Presidente de la República.

Como empresa descentralizada del gobierno federal, Sepomex carece de autonomía tanto para tomar las decisiones rectoras de su desarrollo como para nombrar a su director general. La ausencia de un periodo para el mandato del Director General ha permitido la entronización de personajes que como el anterior director, Gonzalo Alarcón Osorio quien estuvo al mando de la empresa durante casi veinte años --de 1988 a 2007--, periodo en el que se deterioró gravemente la calidad del servicio y en el que se colocaron en el mercado las mensajerías privadas.

En su estructura interna, Sepomex se encuentra organizado por direcciones de área. A continuación presentamos el organigrama de la Dirección General y las direcciones de área.

⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de septiembre de 2006.



Fuente: Servicio Postal Mexicano (www.sepomex.org.mx)

El organigrama de la institución conserva las ocho direcciones de área previstas en el Estatuto y únicamente agrega la Dirección General Adjunta. A su vez, cada una de las direcciones de área tiene una estructura cuyo puesto inmediato inferior son las subdirecciones y en el siguiente nivel es de gerente. (Ver anexo)

Dentro de los órganos directivos el Estatuto prevé la existencia de áreas desconcentradas denominadas subdirecciones regionales, así como de un órgano de interno de control. Actualmente existen las siguientes subdirecciones regionales:

- 1) Centro
- 2) Metropolitana
- 3) Noroeste
- 4) Noreste
- 5) Occidente
- 6) Sureste
- 7) Sur

El Órgano Interno de Control (OIC) está encargado de la transparencia y el combate a la corrupción del Servicio Postal Mexicano. El OIC está integrado por tres áreas: Quejas y responsabilidades, Auditoría interna y Auditoría de control y evaluación y apoyo al buen gobierno. Las funciones de este órgano están orientadas a la transparencia y el combate a la corrupción. Los ciudadanos pueden presentar quejas y denuncias respecto al funcionamiento del servicio postal al OIC y bien al la Secretaría de la Función Pública.

Por las características del servicio que presta, el Servicio Postal Mexicano tiene una estructura directiva relativamente pequeña concentrada en el Distrito Federal y un cuerpo operativo muy extendido. El siguiente cuadro muestra la distribución de sus casi 20 mil empleados por tres categorías, personal de base,⁹ personal de confianza¹⁰ y personal de mando.

⁹ Son los trabajadores operativos y administrativos sindicalizados

¹⁰ Son trabajadores operativos y administrativos no sindicalizados

Distribución de personal por entidad

Entidad	Base	Confianza	Mando	Total
Aguascalientes	145	25		170
Baja California	426	73	2	501
Baja California Sur	130	27		157
Campeche	101	23		124
Coahuila	470	55		525
Colima	117	21		138
Chiapas	324	48		372
Chihuahua	472	72		544
Distrito Federal	5,297	1,247	94	6,638
Durango	267	60		327
Guanajuato	598	59		657
Guerrero	346	54		400
Hidalgo	184	46		230
Jalisco	1,121	195	3	1,319
México	328	84		412
Michoacán	452	73		525
Morelos	238	52		290
Nayarit	150	37		187
Nuevo León	746	101	3	850
Oaxaca	465	75		540
Puebla	516	72		588
Querétaro	196	52	3	251
Quintana Roo	179	21		200
San Luis Potosí	269	47		316
Sinaloa	375	44		419
Sonora	436	72		508
Tabasco	177	25		202
Tamaulipas	558	56		614
Tlaxcala	79	24		103
Veracruz	941	107	3	1,051
Yucatán	285	38		323
Zacatecas	163	29		192
Total	16,551	3,014	108	19,673

Fuente: Servicio Postal Mexicano, información al 13 de julio de 2007.

Como se podrá observar, 83.2% de la planta de trabajadores de Sepomex es personal de base; 15.3 es de confianza, y únicamente 0.54% es personal directivo con funciones de mando. De este pequeño porcentaje, 87% tiene su sede en el Distrito Federal. Esta estructura se traduce a su vez en una gran disparidad salarial que da cuenta de un pequeño grupo de funcionarios postales con altos salarios y una gran masa de personal operativo con percepciones muy inferiores.

A continuación presentamos un cuadro con las percepciones de los mandos medios y superiores de Sepomex.

DENOMINACION DEL PUESTO	NIVEL JERÁRQUICO	GRUPO, GRADO Y NIVEL	CANTIDAD EN	SUELDO BASE	TOTAL MÁXIMO MENSUAL POR NIVEL
DIRECTOR GENERAL	I	JA1	BRUTO	24478.42	146670.63
			NETO	20102.47	108501.99
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO	II	KB1	BRUTO	22030.58	135952.97
			NETO	18225.74	100785.27
CONTRALOR INTERNO	II	KA1	BRUTO	20947.65	119797.45
			NETO	17395.48	89153.3
DIRECTOR DE AREA	III	LB1	BRUTO	20947.65	98899.26
			NETO	17395.48	74106.6
DIRECTOR DE AREA	III	LA2	BRUTO	20947.65	98899.26
			NETO	17395.48	74106.6
DIRECTOR DE AREA	III	MC3	BRUTO	20947.65	95481.55
			NETO	17395.48	71645.85
SUBDIRECTOR / SUBDIRECTOR REGIONAL	IV	MB1	BRUTO	15193.52	56256.21
			NETO	12897.07	43403.6
GERENTE REGIONAL	V	NB2	BRUTO	12602.39	33664.06
			NETO	10870.16	27137.26
GERENTE	V	NA3	BRUTO	11456.72	32947.46
			NETO	9973.96	26621.3

Fuente: Servicio Postal Mexicano, información al 13 de julio de 2007.

La diferencia salarial entre el salario neto de la dirección general respecto a una gerencia es de más de 400%. Esta disparidad se hace aún mayor si consideramos que los salarios mensuales de los trabajadores operativos oscilan entre 3486.57 y 9950.85 pesos. La diferencia entre el mayor y el menor salario es de 31 veces si consideramos el salario neto y de más de 42 se consideramos el salario bruto.

4.1. Mecanismos meritocráticos de selección y promoción del personal

De acuerdo con la normatividad, Gerencia de Reclutamiento y Selección que forma parte de la Dirección de Recursos Humanos, es la encargada establecer el sistema de reclutamiento del personal de Sepomex; de evaluar la idoneidad de los candidatos presentados para cada plaza; de informar a las áreas respectivas de los resultados de la evaluación, y de llevar a cabo las entrevistas para ocupar puestos de mandos medios. (Manual de organización de la Gerencia de Reclutamiento y selección, 2007)

Sin embargo, en la selección del personal que trabaja en Sepomex inciden de manera decisiva la Dirección General y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Sepomex. La primera para la contratación del personal directivo y el segundo para los puestos operativos.

La figura del "recomendado" aparece frecuentemente en la jerga de los trabajadores entrevistados para referirse tanto a las contrataciones. Respecto a la contratación de personal directivo, Medardo Ramírez comenta que "han afectado mucho las modernizaciones, no meten a gente capacitada, sino meten a gente recomendada y que mas que modernización, están yendo a hacer experimentos porque no están sujetos a una superación o que justifique la superación del trabajo, sino que son experimentos, (...) al grado de que ha llegado personal a mandos medios y le tienen que preguntar al personal que es una paquetería, no conocen absolutamente nada de lo que es el servicio, esta reciente esto que llegó gente con la señora Purificación que hay personal o que tiene que andarle preguntando a los otros oye enseñame que es el centro o que es un giro postal."¹¹

Dentro de lenguaje de los dirigentes y trabajadores con tradición de participación sindical, existe una clasificación del personal entre "gente de la calle" y trabajadores de "extracción postal". Los primeros son calificados de inexpertos, e ignorantes de los procesos de trabajo del correo, mientras que los segundos son conocedores pero poco reconocidos por la nueva administración.

¹¹ Entrevista con Medardo Ramírez Ramírez, Secretario General del Sindicato Independiente de Trabajadores del Servicio Postal Mexicano

Recuerdan con orgullo a don Miguel Delgado Chávez, quien fuera director de correos de 1970 a 1977 como el primer director que había sido cartero postal.

La contratación de personal ajeno al servicio postal en puestos directivos es un elemento que si bien ha permitido a los directores generales integrar un equipo de trabajo de su confianza, profundiza la distancia que existe entre el personal operativo y la dirección de la institución.

En relación con las posibilidades de ascenso del personal, es conveniente señalar que las posibilidades de ascenso para el personal operativo son muy limitadas, la gran mayoría de los carteros permanecen como tales toda su vida. Las posibilidades de ascenso del personal directivo están ancladas a los equipos de trabajo de la dirección general. Por ser una planta muy pequeña y carente de un sistema de servicio civil de carrera, no existen condiciones para un ascenso basado en el mérito.

La contratación reciente de inspectores postales de nacionalidad extranjera, con salarios y bonos más altos que los que marca el tabulador, ha generado molestia entre los carteros porque al hecho de que se trata de "gente de la Calle" que desconoce el oficio, se suma el desconocimiento del país.

Aunque no constituye un sistema de promoción de ascensos, consideramos conveniente mencionar el impacto que podría tener el Convenio para el Fomento del Alto Desempeño de los trabajadores del Servicio Postal Mexicano firmado entre la administración y el sindicato el 8 de noviembre de 2007. Dicho convenio invalida los convenios de productividad preexistentes y el sistema de compensaciones que existía en Sepomex para reemplazarlo por el reparto de una bolsa de recursos entre aquellos trabajadores. Se trata de un mecanismo meritocrático de evaluación cotidiana de la actividad de los empleados que tendrá un impacto directo sobre su ingreso.

Los usos y costumbres del Servicio Postal Mexicano previos a este convenio habían generado una suerte de compensación a los bajos salarios de los empleados, especialmente de los carteros, a través de la reducción de la jornada. De esta forma, el horario normal de los carteros era de cinco horas y media cinco días a la semana. Cualquier carga adicional a ese horario recibía una compensación como tiempo extra y se pagaba al doble. Además de las compensaciones por tiempo extra, era común contar con un segundo empleo para compensar el ingreso. El citado convenio modifica radicalmente esta situación al introducir una jornada de ocho horas seis días a la semana. Se prevé un estímulo económico mensual que se conforma a través del reparto de una bolsa definida por la dirección y que se repartirá entre aquellos trabajadores que cumplan con las metas de alta productividad. Las metas más importantes son la asistencia sin retardos y el "piso limpio", que consiste en la entrega diaria de la correspondencia que se reciba.

Las modificaciones introducidas por este convenio afectan diversas cláusulas del contrato colectivo de trabajo, situación que ha sido denunciada por Medardo Ramírez, dirigente del sindicato independiente de Sepomex. Contrato que fue firmado por la nueva administración en la misma fecha del convenio.

4.2. Probidad

Además del problema de los retrasos en la entrega de correspondencia que le ha costado una parte importante del mercado, el Servicio Postal Mexicano ha sido objeto de acusaciones de pérdida y robo de correspondencia. El descrédito en que ha caído el servicio estatal de correspondencia no es nuevo, tiene décadas.

Las opiniones ciudadanas se dividen entre quienes consideran al correo como “malo”, “cínico”, “ineficiente”, “ratero”, etc. y quienes valoran el servicio por argumentos como su mayor cobertura y sus precios más bajos. Desafortunadamente, no hemos encontrado una encuesta de satisfacción que permita ponderar el peso de estos dos grupos de opiniones.

En relación con las quejas por servicios de mensajería recibidas por la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), Sepomex no forma parte de las empresas más demandadas por los consumidores. En 2007, la Profeco recibió 755 quejas, de las cuales 156 fueron para Estrella Banca; 100 para estafeta Mexicana, S.A. de C.V., y 98 para Servicios Nacionales MUPA, S..A. de C.V. (www.elporvenir.com.mx, 25 de enero de 2008)

Las referencias que la prensa hace del Servicio Postal Mexicano son en general sobre problemas sindicales o de las condiciones laborales de los carteros o sobre denuncias de ilícitos. Frecuentemente, los actores de tales ilícitos son los propios carteros. En febrero de 2008 apareció en la prensa local de Ciudad Juárez la denuncia del robo de más de diez toneladas de cartas provenientes de Estados Unidos. El robo lo cometió un cartero a lo largo de diez años aproximadamente, en busca de cheques y giros postales de los migrantes mexicanos a sus familias. Lo que parece ser el descubrimiento del robo más importante en la historia del correo no es sino parte de una larga lista de denuncias que aunque no tan graves ponen de manifiesto la falta de seguridad que tienen los usuarios del Servicio Postal Mexicano.

Dentro de las causas que propician el robo de correspondencia están sin duda la cultura laboral y los bajos salarios de los carteros, pero sin duda el problema central es la falta de supervisión de la institución. La pérdida de supervisores postales y policías postales, que eran figuras ampliamente reconocidas por el gremio de carteros hacia finales de la década de los sesenta, pues la mayoría de ellos habían comenzado su trabajo como carteros, es un dato preocupante. La pérdida de importancia de este tramo de control fundamental en una estructura como la de correos ha tenido repercusiones muy fuertes en el deterioro de la seguridad de la correspondencia. Durante la administración de Gonzalo Alarcón Osorio de casi dos décadas, los supervisores fueron disminuyendo su número hasta casi extinguirse. La situación llegó a ser tan grave que la actual directora, Purificación Carpinteyro hizo la siguiente denuncia en su comparecencia en la Cámara de Senadores el 6 de febrero de 2008:

... tenemos serios problemas en términos de la violación de correspondencia, sustracción de valores de la correspondencia (...).

Recreamos el cuerpo de inspección postal, de hecho en todas las administraciones postales del mundo los inspectores postales que son los que vigilan la seguridad de la correspondencia, son cuerpos totalmente organizados, van armados, son gente que son reclutada con mucho cuidado. El hecho es de que en el correo por alguna razón que no tengo conciencia, el cuerpo de inspección postal que era de 300 miembros hace 6 años cuando yo llegué estaba integrado por apenas 6 miembros, fue totalmente desarticulado.

Entonces, uno de los focos principales, de las primeras medidas que se adoptaron fue precisamente reconstituir ese cuerpo de inspección postal que hoy consta de 120 miembros que son insuficientes, por cierto, para poder operar a nivel nacional pero que por lo menos ya es algo y que este cuerpo de inspección postal en los últimos 3 meses, estoy hablando desde octubre

que se creó, ya ha conseguido apresar a más de 30 personas que se estaban precisamente sustrayendo correspondencia, sobretodo cheques del tesoro americano, (...)lo que hacen es retienen toda la correspondencia y la van ordeñando.

Asimismo, la directora general declaró a la prensa que en 2008 Sepomex licitará un programa de vigilancia para los servicios de transportación. “Con esto estamos demostrando a todos los empleados de Sepomex que se acabó la impunidad y que cualquier acto que sea violatorio de la correspondencia y que sea delictivo en contra de la Ley Federal de Comunicaciones, se va a proceder con toda la fuerza de la ley”.

El otro problema de probidad de la institución tiene que ver con denuncias de fraude por parte de las autoridades en particular de sus directores generales. Recientemente, Los representantes sindicales han denunciado fraudes dentro de la institución relacionados con gastos funerarios y uniformes y equipo para los trabajadores. Según los cálculos presentado por ellos, le empresa desembolsó presupuestos millonarios para el entierro de sus trabajadores adquirió zapatos con un valor unitario de más de 2000 pesos.

En 2004, la fracción parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados propuso un punto de acuerdo para exhortar al Secretario de Comunicaciones y Transportes para remover de la dirección general de Sepomex a Gonzalo Alarcón Osorio e investigar su desempeño por cargo de corrupción. En la exposición de motivos, el diputado Tomás Cruz Martínez denunció la desaparición en 2002 de 12 mil cheques emitidos por la Oficina de Seguridad Social de Estados Unidos, en enviados a través del Servicio Postal Mexicano. (Gaceta Parlamentaria, 2004) “El inadecuado, ilícito y fraudulento actuar del director general del Servicio Postal Mexicano, Gonzalo Alarcón Osorio, no puede permitirse que continúe”, concluyó el texto.

La salida de Gonzalo Alarcón Osorio después de casi 20 años al frente de Sepomex, se hizo en medio de fuertes sospechas de fraude cometido contra la institución. Sin embargo, como sucede frecuentemente en México, esos comentario han quedado como comentario de pasillo o notas periodísticas. Gonzalo Alarcón es militante priísta y ha sido diputado federal.

4.3. Ausencia de “islas de poder”

De todas las dimensiones institucionales consideradas en la propuesta de este estudio comparativo, la identificación de “islas de poder” dentro de la institución con capacidad para cooptarla a favor de intereses privados es, sin duda, la más difícil de captar. Lo que presentamos en este apartado son, más que datos resultado de la observación de la existencia de los grupos de poder y de rastros de su actuación, inferencias de otros datos que constituyen sospechas respecto a la incidencia que tienen en la vida de la institución.

Un primer dato es la longevidad de la administración de Gonzalo Alarcón Osorio que acompañó un deterioro creciente de la eficiencia y credibilidad de la institución. Una administración tan larga acompañada de deterioro hace sospechar de alianza con grupos políticos y económicos interesados en al quiebra del correo del Estado. La administración de Carlos Salinas de Gortari, quien nombró a Gonzalo Alarcón al mando de Sepomex, se caracterizó por su política privatizadora de empresas del Estado bajo el argumento de que son improductivas. En no pocas ocasiones, las empresas del Estado han enfrentado administraciones encargadas de convertirlas en improductivas aunque no lo fuesen.

Durante la gestión de Alarcón Osorio se hicieron denuncias respecto a los beneficios obtenidos por empresas privadas de la ineficiencia de Sepomex. Incluso, se denunció la contratación de empresas privadas de mensajería, de transporte escolar y de turismo para la realización de entrega de correspondencia. También se sospechó de vínculos entre el director y las mensajerías privadas por las oportunidades que se abrieron para éstas últimas con el deterioro del servicio postal público. Sin embargo, hasta el momento, no existen pruebas de la conducta ilícita del ex director general de Sepomex a favor de intereses privados.

La situación actual del Servicio Postal Mexicano de renovación profunda de sus cuadros dirigentes. Prácticamente todos las direcciones de área han sido removidas en los últimos meses,¹² como parte de la estrategia de transformación de Purificación Carpinteyro. Los nombramientos de los nuevos directivos tampoco han mostrado signos de permanencia, pues se han dado renuncias a los pocos meses de ocupar el cargo como el caso de Carlos Lozano, Director de Planeación que renunció a los pocos meses de haber concedido la entrevista. En consecuencia, se trata de una estructura directiva, en proceso de construcción y sometida a muy fuertes presiones institucionales.

Las medidas adoptadas por la directora general en torno al combate a la corrupción que consideran la contratación de inspectores y de mecanismos de supervisión a partir del uso de nuevas tecnologías dan cuenta de un intento de romper con prácticas depredadoras y con posibles vínculos de intereses privados ahocicados con el deterioro del servicio postal público.

La falta de mecanismos de control sobre el manejo de la correspondencia y el robo sistemático u “ordeña” de la misma, permiten una colonización de interés privados, sean de trabajadores aislados o de grupos de trabajadores con el apoyo del sindicato. En diversas ocasiones, los líderes sindicales han defendido trabajadores sindicalizados sorprendidos robando correspondencia.

Está por definirse si esta lógica depredadora tanto de las autoridades como de los trabajadores de Sepomex logra imponerse como herencia e inercia de una política de abandono del gobierno federal hacia el correo. Hasta el momento, los cambios de la actual directora y su Plan de Transformación no han generado reacciones adversas en la opinión pública. Está por verse la opinión de la Asociación Mexicana de Empresas de Mensajería y de otras compañías privadas.

Desde el mes de febrero de 2008, los trabajadores postales de diversas entidades han expresado su descontento con el impacto que ha tenido el acuerdo de productividad sobre sus condiciones de vida. “Trabajamos más y ganamos menos” es una frase que sintetiza su desacuerdo con el bono de productividad y la modificación de las condiciones de trabajo como el incremento de la jornada y la eliminación de la tolerancia para el horario de entrada. Otro reclamo que se ha expresado en diversos foros es la falta de transparencia y la discrecionalidad con que los administradores de oficinas postales asignan el citado bono de alto desempeño.

Todo parece indicar que durante la administración de Gonzalo Alarcón el servicio Postal Mexicano estaba en camino de su desaparición, hundido en una crisis frente a su ineficiencia y

¹² Las dificultades que hemos tenido para acceder a entrevistas con los cuadros dirigentes de Sepomex se debe a que intentamos concertarlas en pleno proceso de renovación. Por esta razón, quienes no habían sido removidos tenían hacer cualquier movimiento y quienes acababan de ser nombrados tenían poca información respecto a la institución. Por ejemplo, Carlos Lozano, Director de Planeación tenía al momento de la entrevista tres meses y medio de nombrado y el Gerente de Planeación que estuvo presente en la entrevista había sido nombrado el día anterior.

corrupción y enfrentado al crecimiento de las mensajerías privada. La llegada de Purificación Carpinteyro y las medidas que está adoptando apuntan hacia una lucha en contra de los intereses asociados al descrédito del Servicio Postal Mexicano.

4.4. Proactividad

A partir de su nombramiento, Purificación Carpinteyro ha enfrentado una auténtica cruzada para la modernización del Servicio Postal Mexicano. Entre los objetivos del Plan de Transformación que ha anunciado prolíficamente ante la prensa y los legisladores, se encuentra la mejora en la calidad del servicio para entender las demandas de la población.

Si bien es cierto que el discurso de la modernización ha acompañado a muy diversas administraciones, existen indicadores de un intento de cambio en la evolución de la institución.

Un primer indicador de los cambios son las metas que se señalan en el citado Plan de Transformación. El plante consta de tres etapas: primera etapa, Corrección del rumbo de 2007 a 2008; segunda etapa, Cimentación de crecimiento, de 2008 a 2010, y tercera etapa, Crecimiento y modernización, de 2008 a 2012. Abarca cinco aspectos generales: operaciones, productividad, competitividad, mejoría financiera y acciones comerciales, todos ellos vinculados con la colocación del Sepomex como la empresa más competitiva del mercado. De acuerdo con el plan, para 2012, ingresos por 10 mil millones de pesos anuales; más de 30 mil carteros y más de 2,870 oficinas postales multiservicios;¹³ 98% de cobertura en el territorio nacional. (SCT, 2007) se prevé que la participación de Sepomex en el mercado pase del 10 al 40 por ciento en el periodo.

El discurso en torno al plan de transformación es el de la modernización de Sepomex para lograr su posicionamiento competitivo en el mercado de correspondencia. "Se trabaja para mejorar la competitividad de Correos de México para mejorar la flexibilidad tarifaria y nuevos productos (...) y en la promoción de clientes comerciales, a través de la recuperación de clientes perdidos, aumento de clientes actuales y captación de nuevos usuarios." (SCT, 2007)

Para financiar la transformación se prevé un incremento en el financiamiento público, además de la contratación de créditos con organismos internacionales como el Banco Mundial. En su primer informe de gobierno, el 1º de septiembre de 2007, Felipe Calderón informó al Congreso lo siguiente:

En el marco de su Plan de Transformación, Sepomex firmó en el mes de agosto de 2007 dos convenios de colaboración claves para su mejora operativa. El primero es un convenio con el Servicio Postal de los Estados Unidos (USPS por sus siglas en inglés), mediante el cual recibirá asesoría técnica para la implementación de líneas estratégicas de su plan de transformación. También comprende el desarrollo de negocios conjuntos y asesoría para la conformación de un cuerpo de inspectores postales para el organismo. El segundo convenio se firmó con el Instituto Federal Electoral (IFE) y, a través del mismo, el IFE proporcionará al servicio postal la cartografía electoral del país para que el organismo de correos construya una base de datos acorde a sus necesidades, mejore sus servicios de entrega y explote nuevas posibilidades de negocios. (Cámara de Diputados, 1º de septiembre de 2007)

¹³ Son oficinas en las que cuentan con servicio portal, de telecomunicaciones (teléfono e internet) venta de tarjetas telefónicas,, material para paquetería, así como servicios bancarios postales y comerciales.

Por otra parte, la firma del Convenio para el Fomento del Alto rendimiento señalado antes, es un indicador más de la disposición de la nueva administración para elevar la productividad de la empresa.

4.5. Flexibilidad tecnológica

Para que el servicio Postal Mexicano tenga la flexibilidad tecnológica que requiere el mercado actual de correspondencia son necesarias, al menos, las siguientes condiciones: primera, la flexibilización de los procedimientos para la toma de decisiones que se derivan de su naturaleza como entidad federal desconcentrada; segunda, la realización de importantes inversiones en tecnología que permitan la transformación de los procesos de trabajo de la empresa para hacerlos eficientes y competitivos, y tercera, la transformación de la cultura laboral para promover una apropiación de los trabajadores del proyecto de modernización tecnológica.

En su comparecencia ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores, la Directora General del Sepomex, Purificación Carpinteyro, planteó los problemas que enfrenta la paraestatal para responder con agilidad a las demandas del mercado en una rama caracterizada por la voracidad de los competidores. Categóricamente señaló que "el excesivo control que se tiene y la centralización de todo lo que serían las decisiones de una empresa paraestatal, imposibilitan a cualquier administración hacer absolutamente nada por el correo. Si nosotros necesitamos. Si nosotros necesitamos implementar sistemas, tenemos que no solamente presentar nuestro plan de tecnología e incorporación de sistemas con un año de anticipación, sino que tiene que ser revisado por el órgano interno de control para que después sea revisado por la dirección, una dirección en función pública, para que a su vez sea revisado, y así hasta el infinito." (Carpinteyro, 2008) Como ejemplo de la pérdida de oportunidades de Sepomex por la lentitud de los trámites, en la exposición de motivos del texto presentado en su comparecencia, Carpinteyro señaló que la empresa perdió la posibilidad de un contrato millonario con Banamex por no tener facultades para disponer de una partida para la compra de sellos.

La lentitud y burocratización de los procedimientos para los organismos federales desconcentrados es un problema estructural que impide la flexibilidad y rapidez que requiere Sepomex para enfrentar la acendrada competencia de un sector que crece al diez por ciento anual y en el que las grandes multinacionales están haciendo importantes inversiones en tecnología. Ante esta situación la directora planteó la necesidad de conceder autonomía de gestión al Servicio Postal Mexicano. "Esto no quiere decir que no esté sujeto a todos los controles que se tengan que tener, sino que exista una verdadera autonomía de gestión en donde el director general tenga capacidad de tomar decisiones, en donde la Junta de Gobierno sea una Junta de Gobierno real y no ficticia, que nada más se reúne para cubrir el expediente. Eso es lo que yo les solicitaría, señores senadores, señoras y señores senadores." (Carpinteyro, 2008) De no contar con autonomía de gestión, el Servicio Postal Mexicano seguirá padeciendo su falta de capacidad para brindar respuestas oportunas a las necesidades del mercado.

La incorporación de tecnología de punta para la modernización del Servicio Postal Mexicano requiere de fuertes inversiones, sean públicas o, como lo propone la actual directora, de organismos multinacionales. Para que ello sea posible es necesaria una apuesta del Estado por la modernización del servicio postal, una apuesta que resuelva la precariedad y crisis que han caracterizado la evolución reciente de Sepomex. Un indicador interesante a este respecto son las metas del Plan de Transformación que pretenden resolver la falsa dicotomía entre empresa

servicio público de cobertura nacional o empresa eficiente y competitiva. La clave para ello es el incremento en la participación de Sepomex dentro del mercado de correspondencia de 10 a 40 por ciento en tan solo cinco años.

No obstante, aunque se cumplan las condiciones que posibiliten innovación tecnológica dentro de la empresa en términos de los procesos de toma de decisiones y de los recursos con los que se cuenta, sin la participación de los trabajadores cualquier proyecto de modernización está condenado al fracaso. Esa es la experiencia de muchas empresas e instituciones que han impulsado proyectos de modernización “desde arriba”. Esto es particularmente importante en una institución integrada prácticamente en su totalidad por personal operativo y donde los mandos medios y superiores son apenas medio punto porcentual de su plantilla.

Es fundamental reconocer que todo proceso de innovación tecnológica es al mismo tiempo un proceso de cambio cultural, y que la cultura de una empresa abandonada a un funcionamiento precario está llena de obstáculos para la innovación. El hecho de que sea sólo una minoría de trabajadores inconformes en contra del acuerdo de alta productividad, y que no lo hagan con los procesos de modernización que se avecinan, no significa que estén de acuerdo, y menos aún que estén dispuestos a participar de la transformación. La resistencia pasiva, el sabotaje y la persistencia de las viejas prácticas aún por encima de nuevas reglas, han mostrado gran capacidad de reproducción social en países que como México han tenido modernizaciones epidémicas en muchos de sus ámbitos.

4.6. Contrapesos y aliados externos

Por su diseño institucional, el Servicio Postal Mexicano depende prácticamente en su totalidad del poder ejecutivo federal. El presidente nombra a su director general; a los integrantes de la junta directiva, que forman parte de su gabinete; de él depende la asignación de recursos al organismo. Como mostramos en el análisis de la inversión federal al servicio postal, el descenso más drástico de últimos años se dio durante el sexenio del presidente Vicente Fox, quien además desapareció el rubro de correos de sus informes anuales al Congreso. Esta falta de apoyo a Sepomex muy probablemente se debió a la falta de interés del presidente en el servicio postal público.

No obstante la precariedad de Sepomex vivida durante el gobierno de Fox y muy anclada en su falta de apoyo, se revierte ahora con el gobierno de Felipe Calderón a favor de la institución. Existen varios indicadores de la voluntad del presidente Calderón para evitar la muerte por inanición del Servicio Postal Mexicano.

El primer indicador es el nombramiento de la licenciada Purificación Carpinteyro, la primera mujer en la dirección de Sepomex y una de las más destacadas ejecutivas de empresa. En los últimos meses Sepomex ha aparecido como nota de prensa en múltiples ocasiones, ya sea para comentar favorablemente la designación de la nueva directora, aunque no en todos los casos con optimismo respecto a su futuro en la institución, bien para dar a conocer noticias relacionadas con cambios en la institución y con su Plan de transformación. Esta presencia inusualmente favorable de Sepomex en los medios ha generado da cuenta de un entorno de aprobación social para el cambio.

Como ya se señaló, En su primer informe de gobierno, Felipe Calderón dio a conocer el Plan de Transformación para la modernización de Sepomex y dio a conocer la firma de los convenios celebrados por la institución con el IFE y UPS.

La presencia del presidente Felipe Calderón y de Luis Téllez, Secretario de Comunicaciones y Transportes el pasado 12 de noviembre en el palacio postal durante la celebración del "Día del cartero y el empleado postal 2007", hecho histórico en la celebración del este día fue otra oportunidad para mostrar el apoyo a la nueva administración. En su discurso, Calderón señaló:

Estoy convencido de que un correo eficiente es un correo autofinanciable, que en la medida en que apoyemos y mejoremos el servicio, también crecerá la cartera de clientes y los ingresos del correo, y si seguimos trabajando con ahínco y con dedicación para rescatar al correo del abandono, estoy seguro que generará no sólo un mejor servicio, sino también prescindirá en el mediano plazo de otras aportaciones, porque los servicios del correo son generadores de ingreso que deben estar puestos, precisamente a generar a su vez, cada vez un mejor servicio a los ciudadanos. (SCT, Comunicado 152, 12 de noviembre de 2007)

El apoyo que la presidencia de Felipe Calderón ha otorgado al Servicio Postal mexicano para "rescatarlo del abandono" no se ha quedado en el discurso. En el presupuesto 2008, aprobado por la Cámara de Diputados en diciembre pasado, el Servicio Postal Mexicano recibió un incremento de 40.41% respecto al ejercicio anterior. Se trata de un incremento histórico si se le compara con el periodo 2007-2007 donde el incremento total que tuvo la institución fue 57% para los siete años.

4.7 Correspondencia entre el desempeño de la organización y el diseño institucional

Analizar una institución en proceso de cambio es una labor interesante, incluso apasionante y en la misma medida arriesgada por las elevadas probabilidades de presentar conclusiones poco cercanas a escenarios en el futuro próximo.

En una situación de este tipo se multiplican las imágenes de lo nuevo que todavía no se consolida y de lo viejo que no acaba de desaparecer. Las contradicciones entre lo viejo y lo nuevo no siempre se resuelven en una lógica de suma cero, en ocasiones se dan ajustes y surge una nueva forma producto de la fusión o hibridación de ambas. Esta es una de mis convicciones personales del patrón de cambio institucional en México que habrá que emplear para el análisis del "desenlace" de este proceso en 2012.

Lo que presentamos en este apartado son algunos señalamientos preliminares respecto a la distancia que existe entre la institución real y la institución formal. Son observaciones preliminares de un proceso de cambio acelerado, como fotografía instantánea de un objeto en movimiento.

La distancia fundamental que media entre el diseño de la institución y su funcionamiento real es el que tiene que ver con el cumplimiento de su función. El artículo 11 de la Ley del Servicio Postal Mexicano señala que el "el servicio público de correos es una área estratégica reservada al Estado en forma exclusiva". Sin embargo, el Servicio Postal Mexicano no es en la actualidad la institución que maneja de manera exclusiva el transporte de correspondencia en el territorio nacional. No lo es porque las empresas privadas de mensajería han invadido ilegalmente un mercado reservado al Estado, pero también porque lo han hecho ante la incapacidad de

Sepomex y la complicidad de las autoridades. Como hemos mostrado, en la incapacidad de Sepomex para cumplir de maneja plena con las necesidades de correspondencia en un territorio de casi dos millones de kilómetros cuadrados, con múltiples accidentes geográficos que complican las comunicaciones y con un gran número de poblaciones rurales dispersas, los principales factores son la falta de apoyo gubernamental y las deficiencias administrativas y operativas del servicio.

La inviolabilidad de la correspondencia representa otro punto de distanciamiento entre la ley y la operación efectiva de Sepomex. El artículo 8 de la Ley del Servicio Postal Mexicano señala que “la correspondencia estará libre de todo registro y no deberá ser violada”. La estructura de Sepomex, en particular la debilidad de sus figuras de supervisión impiden el cumplimiento de esta norma fundamental de todo servicio postal moderno y democrático. A diferencia de lo que sucede en la violación de correspondencia en regímenes autoritarios, en el caso de México se debe fundamentalmente a la violación de los trabajadores en busca de dinero, cheques o artículos diversos.

La prohibición expresa de circulación de artículos que puedan ser utilizados para la comisión de un delito, (artículo 15, IV) como es el caso de las sustancias prohibidas, no ha podido cumplirse, pues como la propia Purificación Carpinteyro señaló en su comparecencia en el Senado, el correo ha sido utilizado por el narcotráfico y el crimen organizado para el envío de sustancias como pseudoefedrina o armas.

Un aspecto donde el desempeño del Sepomex se ha aproximado a su diseño institucional de manera significativa en los últimos meses es el relativo a las funciones de su dirección general. A partir de su nombramiento, Carpinteyro ha tenido una labor intensa labor que le ha permitido desempeñar destacadamente su función, sobre todo en aquellos aspectos de liderazgo y propuesta que habían sido abandonados por la administración anterior. En particular, destacan las funciones relacionadas con la formulación de programas de corto, mediano y largo plazos; sistemas de control, mecanismos de evaluación. El Plan de Transformación y el Acuerdo para Alto Desempeño son productos que ponen de manifiesto la capacidad de la nueva directora para sumir sus funciones en forma destacada.

En la medida que la nueva administración de Sepomex cuente con apoyo gubernamental y alcance las metas del Plan de Transformación, la institución estará en condiciones de cumplir cabalmente con sus funciones. Solo así logrará romperse el círculo vicioso que la falta de recursos ha tenido sobre el buen funcionamiento de la institución y superar con ello la falsa dicotomía entre eficiencia y cobertura que trajo consigo el cierre de una gran número de oficinas durante el gobierno de Vicente Fox. Para cumplir con su función, el Servicio Postal Mexicano requiere ampliar su cobertura y su participación dentro del mercado de correspondencia, garantizando con ello el acceso a un servicio eficiente para todos los habitantes.

4.8 Contribuciones específicas y significativas a los objetivos del desarrollo

El correo en México es una institución de gran arraigo. A lo largo de su historia, el correo ha participado en la transformación de los sistemas de comunicación del país. Fue un componente, en el proceso de construcción de la nación y el Estado junto con el ferrocarril, los caminos y carreteras y la aviación. En muchas localidades, el correo ha sido la cara del Estado y los carteros la imagen del servidos público.

En el contexto de las transformaciones de los sistemas de comunicación a partir del desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, los correos de todo el mundo han enfrentado el desplazamiento por el internet y el correo electrónico. El caso de México no es la excepción, aunque el desplazamiento principal ha sido en zonas urbanas. Para la mayoría de las comunidades rurales el acceso a computadora es internet sigue siendo muy limitado como en la mayoría de los países no desarrollados. Adicionalmente, el Servicio Postal Mexicano ha enfrentado recientemente el desplazamiento del mercado de correspondencia por empresa privadas de mensajería, sobre todo en los grandes centros urbanos. Sin embargo, Sepomex sigue siendo la única alternativa para que los sectores pobres y de comunidades alejadas puedan comunicarse, además de poseer la mayor red de distribución del país y una de las más amplias de América Latina.

El Servicio Postal Mexicano llega al nuevo siglo muy debilitado, sin recursos económicos suficientes para su modernización; con los efectos destructivos de las malas administraciones sobre las prácticas de sus empleados, con vicios, falta de supervisión y recurrencia de robos y fraudes. Hasta antes del nombramiento de su nueva directora, todo indicaba que el servicio público de correos iba camino a su extinción. En el último momento, el gobierno parece estar dispuesto a rescatar Sepomex y reubicarlo en el mercado de correspondencia. Pareciera ser la última oportunidad para modernizar el servicio postal público más allá de los discursos. Sin embargo, la moneda está en el aire y es muy pronto para conocer el impacto del Plan de Transformación.

De acuerdo con la propuesta de investigación comparativa de la que forma parte este estudio, se presentan a continuación los valores asignados a cada una de las determinantes del desarrollo institucional consideradas. Se presentan dos escalas, una binaria y otra con valores de 0 a 5. En la primera, el cero indica ausencia y uno presencia; mientras que en la segunda se intenta dar cuenta en una escala ordinal con seis valores posibles, que permiten tener apreciaciones más matizadas.

Los valores asignados parten de una valoración cualitativa de los atributos del Servicio Postal Mexicano con base en el conocimiento obtenido hasta el momento.

Determinantes del desempeño institucional Servicio Postal Mexicano (Sepomex)

	Escala binaria*	Escala 1-5**
I. Reclutamiento y promoción meritocrática	0	1
II. Inmunidad a los sobornos y a la captura por intereses especiales	0	2
III. Ausencia de "islas de poder"	0	1
IV Proactividad	1	3
V Flexibilidad tecnológica y apertura a la innovación	0	2
VI Poder, de la propia organización o de sus aliados, para impedir que sea capturada por intereses particulares de las clases dominantes	1	3
O1 Correspondencia entre la estructura organizacional y los manuales institucionales originales	0	1
O2 Contribución específica y significativa a las metas del desarrollo	1	3

* 0: ausencia, 2: presencia

** 1: ausencia absoluta, 5: presencia absoluta

Fuentes:

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 1484-IV, martes 27 de abril de 2004.

Cámara de Diputados. *Estatuto Orgánico del Servicio Postal Mexicano*, publicado Diario Oficial de la Federación del 4 de septiembre de 2006

Cámara de Diputados. *Ley del Servicio Postal Mexicano*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986.

Cárdenas de la Peña, Enrique, *Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México. El Correo*. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México D.F. 1987. pp. 237-319.

Carpinteyro, Purificación. Texto de la comparecencia de la Licenciada Purificación Carpinteyro, Directora General del Servicio Postal Mexicano, ante la Comisión de Comunicaciones y Transportes del Senado, el 6 de febrero de 2008. (www.telediccion.com.mx)

"Competirá Sepomex en mercado de paquetería", en El Economista, 11 de febrero de 2008 (www.eleconomista.com.mx)

Dávila Aguirre, Lucio, *Análisis y Estudio Sobre el Correo en México*, (Tesis) UNAM, México D.F. 1981.

Gojman de Backal, Alicia, *Historia del Correo en México*, Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.

Guzmán Soria, Ma. Irma, *La Reconversión del Código Postal por la Ruta Postal Automatizada y demás cambios para el Desarrollo del Servicio Postal Mexicano*, (Tesis), UNAM, México D.F. 1988.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Características de acceso y uso de la computadora en internet en los hogares mexicanos", en *Boletín de Política Informática*, No. 1, 2003. 23 p. (www.inegi.gob.mx)

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Encuesta Nacional de Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENUDITH) 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007. (www.inegi.org.mx)

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Estadísticas a propósito del Día del Cartero*. México, INEGI, 2006. (www.inegi.org.mx)

Peña, Adriana. *Usuarios de internet en México 2007. Uso de nuevas tecnologías*. México, Asociación Mexicana de Internet (AMPICI AC). (www.ampici.org.mx)

Pruett, Duncan y James Deane. "Internet y la pobreza: ¿Ayuda real o espejismo?", en *Panos Media Briefing*, No. 28, abril de 1998. (www.oneworld.org/panos)

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, *Sectores y Zonas Postales en la República*, México 1948. pp. 3-31.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Prontuario General de las formas impresas que se utilizan en el Servicio Postal Mexicano*, México D.F. 1951.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. "Convertir a Sepomex en la mayor empresa de distribución y logística meta para 2012", en *Boletín de prensa No. 172*, 20 de diciembre de 2007. (www.sct.gob.mx)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. "Impulsa el gobierno federal la modernización del servicio postal: Felipe Calderón", en *Comunicado de prensa No. 152*, 12 de noviembre de 2007. (www.sct.gob.mx)

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Historia del Correo*. México. D.F. 1970. pp. 61-199.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *México A Través de los Informes Presidenciales. Las Comunicaciones*. México. 1976. Tomo 8. pp. IX- LXXV, 248-491.

"Sepomex, rezagado en el mercado de paquetería", en *El Economista*, 24 de julio de 2007 (www.eleconomista.com.mx)

Servicio Postal Mexicano, Convenio para el Fomento del Alto Desempeño de los trabajadores del Servicio Postal Mexicano, 8 de noviembre de 2007.

Servicio Postal Mexicano, Manual de Funciones y Procedimientos del Cartero, Dirección de Administración, Departamento de Organización. México D.F. 1999.

Servicio Postal Mexicano, Manual de organización de la Gerencia de Reclutamiento y selección, agosto de 2007

Torres Partida, José Luis, *La Problemática Sindical en relación con los Trabajadores de Correos*, (Tesis), UNAM, México D.F. 1980.

Anexos

Cronología del correo en México

1580	Se implanta la forma única de entrega de la correspondencia en México: acudiendo los solicitantes a las oficinas de correos en Palacio. El correo es una concesión de la corona a los individuos
1771	Las oficinas de correos de México se encuentran en la casa sita en la esquina del Parque número 7 antiguo, actualmente esquina de Correo Mayor y Soledad.
1717	Llega a Nueva España la orden de incorporar el oficio de correo mayor a la Corona; pero no se obedece inmediatamente.
1748	Correo semanario de México a Guatemala.
1755	Correos semanarios, uno a Guanajuato y otro a Guadalajara.
1765	27 de noviembre. Real decreto que dispone la incorporación del oficio de correo mayor de Nueva España al Estado.
1766	20 de junio. Se da a la publicidad en México la Real cédula sobre incorporación a la Corona del oficio de correo mayor.
1788	15 de octubre. Traslado de la casa de correos de México a las casas de Borda, calle de San Francisco 10 (hoy Madero 33).
1802	Reglamento del Cuerpo Militar de Correos.
1821	400 oficinas, 461 empleados, \$113,480 de sueldos y gastos.
1828	25 de abril. Beltrán, administrador de Correos, solicita medios para allanar la dificultad existente de falta de comunicación por déficit económico.
1830	Establecimiento del primer servicio de diligencias, entre México y Veracruz, por un empresario estadounidense.
1832	18 de mayo. Ley sobre tarifas; dejan de tener validez las virreinales.
1833	Manuel Escandón adquiere el servicio de diligencias, conservando a los empleados extranjeros.
1838	Fundación de la Unión Postal de la Gran Colombia.
1840	6 de mayo. Inglaterra adopta el uso del sello postal, a iniciativa de Rowland Hill.
1846	486 oficinas, 503 empleados, \$215,633 de sueldos y gastos.
1850	16 de septiembre. Inauguración del primer tramo de ferrocarril, de Veracruz a el Molino. Publicación de la Colección de itinerarios y leguarios formada para usos de la Administración General de Correos, editada por la Sección Estadística Militar.
1852	3 de febrero. La administración general de correos deja de estar en las llamadas casas de Borda y pasa a un anexo de la Casa de Moneda. 28 de agosto. El presidente Mariano Arista reforma la administración de Correos.
1854	478 oficinas, 585 empleados, \$241,754 de sueldos y gastos.
1856	31 de julio. Queda terminada la primera estampilla mexicana, con la efigie de Miguel Hidalgo. 15 de diciembre. Modificación a la Ley de Correos de 21 de febrero anterior: se establece el franqueo previo forzoso para toda clase de correspondencia.
1857	5 de febrero. El artículo 28 de la Constitución declara subsistente el monopolio de correos por parte del Estado. 16 de marzo. Guillermo Prieto, en una circular, confiesa diversos vicios, tolerancias y abusos que existen dentro del servicio; allí advierte de la intolerancia que se va a tener para con las violaciones a las valijas.
1861	8 de febrero. Benito Juárez expide el decreto que organiza la administración general de Correos, dotándola de una sección de Administración y otra de Contabilidad. 18 de abril. Último día de validez de la primera emisión de estampillas; ese día se pone en circulación la segunda. 11 de diciembre. México celebra una primera convención postal con los Estados Unidos.
1863	3 de septiembre. Benito Juárez decreta en San Luis Potosí que el correo quede subordinado a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación.
1864	Junio. El Imperio da paso al servicio de vapores-correo de la Compañía México-Americana, que conducen correspondencia entre Veracruz y Nueva York.
1865	1º. De mayo. Reglamento para el correo interior de la capital.
1867	29 de noviembre. Reducción de los portes al sistema decimal. 479 oficinas, 592 empleados, \$249,000 de sueldos y gastos.
1871	12 de agosto. Circular de la Secretaría de Gobernación que crea e implanta el sistema bancario de los giros postales.
1873	En el pacífico trasladan correspondencia tres líneas: Vapores-correos del Pacífico, Vapores de California y México y Navegación Acelerada en el Golfo de California. 1º. De enero. Inauguración del Ferrocarril Mexicano, México-Veracruz.

1874	15 de septiembre al 8 de octubre. Se inicia en Berna una reunión postal, con asistencia de 19 países. 9 de octubre. Firma del Acta de la Convención de la Unión General de Correos, en Berna. 1º. De diciembre. Ley del Timbre, que ordena la sustitución del papel sellado por el timbre, con el uso de estampillas.
1875	El servicio consta de administración general, 53 administraciones, 241 estafetas y 560 agencias: en total 855 oficinas, con 1172 empleados. Hay 441 líneas de comunicación, que llegan a 7086 poblaciones.
1876	Ocurren 423 alteraciones graves de correspondencia.
1878	1º. De junio. Firma de la Convención de París. Se acuerda la institución del Bureau International de l' Union Postale Universelle, bajo la inspección de la Administración de Correos de Suiza. 10 de diciembre. Porfirio Díaz eleva a rango de Ley la Convención de París. 866 oficinas, 1070 empleados, \$444,322 de sueldos y gastos.
1883	18 de abril. Promulgación del primer Código Postal. 1º. De octubre. Reglamento del Código Postal.
1886	Enero. Surge la Guía Postal de los Estados Unidos Mexicanos, formada y publicada por la Administración General de Correos. 15 compañías de líneas marítimas realizan el transporte postal con el extranjero.
1891	13 de mayo. Se crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. 1º. De julio. Todo asunto relacionado con el servicio de correos pasa a depender de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
1894	23 de octubre. Decreto de Porfirio Díaz que establece el nuevo Código Postal.
1895	1º. De agosto. Reglamento del segundo Código Postal.
1897	1º. De noviembre. Decreto que modifica la planta de la Administración General; ésta comprende entonces 355 empleados.
1899	22 de mayo. Contrato de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas con la Compañía Limitada del Ferrocarril Interoceánico de México, para la conducción de correspondencia de primera clase.
1900	1972 oficinas, 9784 empleados, \$2,038,512.58 de gastos.
1901	3 de junio. Decreto que asigna un millón de pesos para la ejecución del edificio de Correos. 1º. De julio. Guía postal de la República Mexicana, con la distribución de las oficinas postales a tal fecha. 1º. De julio. Nace la Dirección General de Correos.
1904	2355 oficinas, 9095 empleados, \$3,295,712.35 de gastos.
1907	17 de febrero. Inauguración del Edificio de Correos.
1908	2934 oficinas, 9502 empleados, y \$1,436,054.31 de gastos.
1925	Junio. Establecimiento del Museo Postal en el edificio de Correos.
1926	22 de abril. Tercer Código Postal.
1928	2 de marzo. Contrato entre la Dirección de Correos y la Compañía Mexicana de Aviación para el transporte de correspondencia en el trayecto México-Tuxpan-Tampico.
1930	Crece la planta de empleados de Correos a 954 en la administración local y 5712 en las oficinas foráneas. 219,269,812 piezas transportadas.
1931	15 de mayo. Inauguración del Puerto Aéreo Central de la ciudad de México.
1932	12 de enero. Se decreta la censura y medidas para ejercerla en el correo, telégrafo y radiotransmisiones, para evitar la circulación de noticias que exalten o exciten el sentimiento clerical.
1933	2 de febrero. Fusión de las Direcciones Generales de Correos y Telégrafos. Utilización de cartas nocturnas en combinación con el telégrafo.
1935	23 de marzo. Se inicia la Primera Gran Convención de Empleados Postales de la República Mexicana, en el Palacio de Bellas Artes, y se formulan los estatutos de la Sociedad Nacional de Empleados Postales de la República Mexicana. 26 de marzo. Se forma la Sociedad Nacional de Empleados Postales de la República Mexicana, en San Luis Potosí.
1937	15 de noviembre. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.
1940	19 de febrero. Aparece en el Diario Oficial una nueva Ley de Vías Generales de Comunicación.
1942	19 de mayo. Aparece en el Diario Oficial el decreto de separación de Correos y Telégrafos.
1944	Incremento de 5 zonas postales en el país, por lo que hay 55 en total, vigiladas por 9 visitadores y 52 inspectores.
1945	Se dispone abrir la Escuela de Capacitación Postal.
1946	Enero. Se decreta la modernización del correo; se crea una Comisión Mixta México-Norteamericana para tal empeño.
1949	Septiembre. Fundación de la Escuela Postal.
1958	24 de diciembre. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado divide a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas. El ramo de Correos queda a

	cargo de la de Comunicaciones y Transportes.
--	--

Organigramas de las direcciones de área

(archivo adjunto en Power Point)