

EVALUACION FINAL PROGRAMA UPAEP-BID/FOMIN

**PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN PILOTO DE UN
SISTEMA SIMPLIFICADO DE EXPORTACIONES POR
ENVÍOS POSTALES (EXPORTAFACIL)**

**Susana Ramela
Agosto 2012**

INDICE

CAPITULO I. INTRODUCCION.....	3
I.A. EL PROGRAMA	
I.B. LA CONSULTORIA	
I.C. METODOLOGIA APLICADA Y ENFOQUE ELEGIDO PARA LA EVALUACION	
CAPITULO II. EFICACIA DEL PROGRAMA.....	10
II.A. COMPONENTES	
II.B. PROPOSITO	
CAPITULO III. EFICIENCIA DEL PROGRAMA.....	15
CAPITULO IV. EL PROGRAMA EN LOS DISTINTOS PAISES	18
IV.A. COLOMBIA	
IV.B. PERU	
IV.C. URUGUAY	
CAPITULO V. COMPARACION/PARALELISMO CUANTITATIVO ENTRE EL EXPORTA FACIL DE LOS TRES PAISES.....	91
CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.....	100

CAPITULO I. INTRODUCCION

I.A. EL PROGRAMA

El 26 de junio de 2007 se aprueba por parte del FOMIN-BID el Programa "Implementación Piloto de un Sistema Simplificado de Exportaciones por Envíos Postales" (RG-M1094, ATN/ME-10428-RG), más conocido como Exporta Fácil, cuyo **Ejecutor** Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPEP).

El Programa tiene su génesis en la Iniciativa Para Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), conformada por 12 países para la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía con el objetivo de promover el desarrollo sostenible en la región. Este es uno de los 31 proyectos que constituyen la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) 2005-2010 del organismo.

El **Fin** del Programa es contribuir a la competitividad de las MIPYMES en los países miembros de IIRSA para su inserción en los mercados regionales e internacionales.

El **Propósito** es adaptar en cada país un sistema simplificado de exportaciones por envíos postales para las MIPYMES, replicado dentro de la iniciativa IIRSA, a partir de la experiencia de Brasil.

Para el cumplimiento de los mismos las actividades se estructuran en cuatro **componentes**, a saber:

1. Sensibilización de los sectores públicos y privados involucrados en el modelo, incluye realizar seminarios y talleres en cada país participante, una campaña de promoción y difusión y poner en funcionamiento y actualizar un sitio web con información relativa al Programa, orientado a las MIPYMES.
2. Diagnóstico y simplificación del proceso de exportación para las MIPYMES, tiene por objetivo atender la necesidad de simplificar y reducir costos del procedimiento actual para las exportaciones de menor volumen y valor, facilitando el acceso al comercio exterior de las MIPYMES.
3. Implementación de un nuevo servicio en el operador postal público basado en el sistema simplificado de exportación por envíos postales, tiene por objetivo implementar un servicio que utilice el sistema simplificado de exportaciones por envíos postales.
4. Coordinación Regional, tiene por objetivo fortalecer la coordinación regional con el resto de países miembros de IIRSA e implementar de forma estandarizada el sistema en ellos; asimismo establecer coordinación con otros programas y entidades relacionadas con el Programa.

El **plazo de ejecución** inicial del Programa era de 42 meses (a cumplirse en diciembre de 2010) y de **desembolso** de 48 meses. Posteriormente estos plazos fueron prorrogados hasta mayo y agosto del 2012 respectivamente. No obstante ello, el Programa se da por finalizado el 31 de diciembre de 2011.

Si bien el Convenio se firmo en el mes de junio de 2007, el primer desembolso se realiza en diciembre del mismo año.

El **monto total** del Programa es de U\$S 2.824.508, integrados de la siguiente manera:

- Contribución BID-FOMIN U\$S 1.590.138 (56%)
- Contrapartida de los distintos países U\$S 1.234.370 (44%)

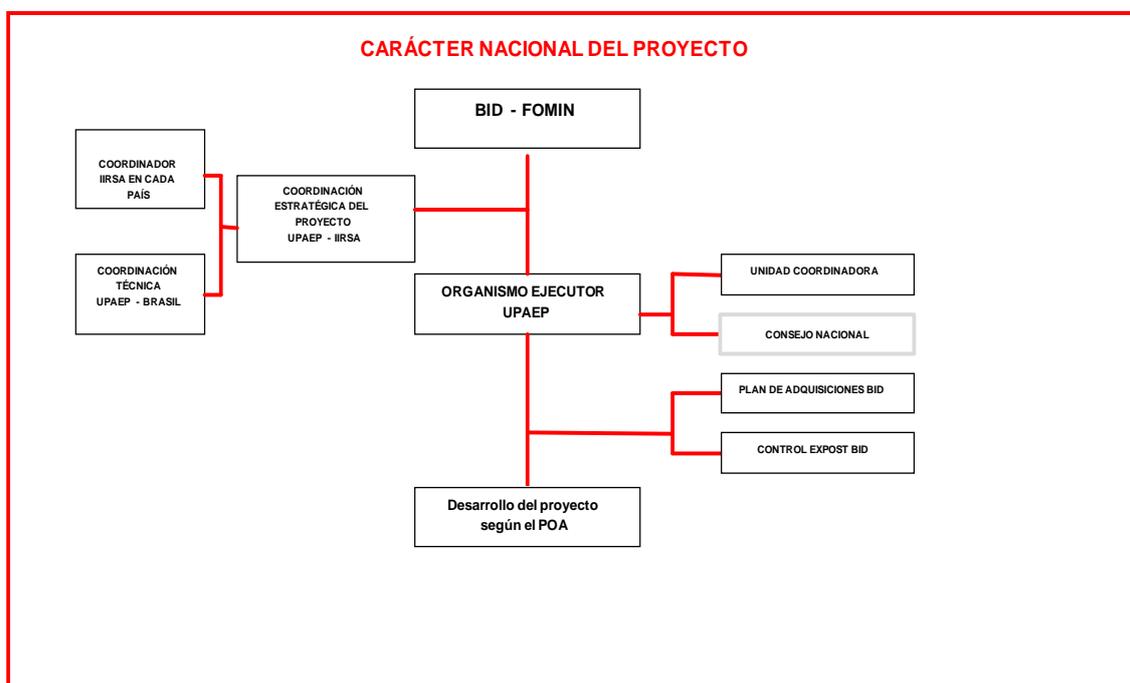
Al inicio de la cooperación del FOMIN Perú ya había comenzado el proceso de implementación del Exporta Fácil (EF) en el país con recursos del Banco Mundial, los nuevos recursos le permitieron acelerar y consolidar el mismo.

El **Ejecutor** es la Unión Postal de las Américas, España y Portugal (UPAEP), organismo intergubernamental especializado en el sector postal, que está constituido por 27 países de las Américas, Canadá, en el Caribe Curazao y Aruba y 2 países de Europa, España y Portugal. La Secretaría General de la UPAEP tiene su sede en la ciudad de Montevideo desde el año 1911. La UPAEP desarrolla proyectos regionales de forma conjunta -en el marco de un Acuerdo de Cooperación- con la Unión Postal Universal, organismo internacional de la familia de las Naciones Unidas, especializado en el sector postal y que tiene su sede en la ciudad de Berna, Suiza.

Tiene como **misión** “Ser la organización integradora de los objetivos comunes de los países o territorios miembros, en lo referente a temas postales y no postales que tiendan a la modernización de los servicios postales básicos, por medio de la ejecución de proyectos individuales, bilaterales y colectivos, que garanticen la integración territorial, la mejora continua de la calidad y el desarrollo y modernización de procesos administrativos, operativos y legales”.

Su **visión** es “Constituirse en una organización líder, capaz de orientar la Cooperación Técnica a favor del proceso de Reforma y Modernización que impulse el desarrollo del sector postal en la región de la UPAEP, que potencie la red postal con alto valor agregado y que fortalezca el carácter integrador de la Unión de sus países o territorios miembros”.

La estructura de funcionamiento que soporta el Programa se refleja en el cuadro siguiente:



FUENTE: Presentación Edwin Viscarra, Consejero UPAEP

El **objetivo de la Consultoría** -de acuerdo a los Términos de Referencia- es realizar la evaluación final del Programa "Implementación piloto de un sistema simplificado de exportaciones por envíos postales", procurando específicamente: (i) determinar si los productos y el Propósito del proyecto fueron alcanzados; (ii) analizar la sostenibilidad de los eventuales efectos logrados; (iii) analizar el rol y el desempeño que tuvo la agencia ejecutora del proyecto; (iii) identificar productos del conocimiento y realizar recomendaciones sobre la forma de difundirlos, y (iv) identificar las lecciones aprendidas y proporcionar recomendaciones para el diseño de futuras intervenciones.

Los Términos de Referencia establecen que la evaluación examine específicamente los siguientes aspectos:

- a. *Revisión de la relevancia original y en el actual contexto.* Analizar la pertinencia y la lógica que justificó la intervención, y así como la vigencia de la referida pertinencia, en relación al mantenimiento o no de los supuestos que dieron lugar a la formulación del proyecto.
- b. *Resultados en términos de productos y efectos logrados (efectividad):* Se deberá incluir información acerca de los beneficiarios directos alcanzados, tipo y número, productos alcanzados por los componentes del proyecto. Asimismo, se deberá evaluar la contribución generada por el proyecto al logro de efectos, entendidos como cambios en las capacidades o comportamientos de los beneficiarios directos del proyecto. La evaluación no deberá necesariamente limitarse a la revisión de los indicadores del marco lógico original, pudiendo incluir evidencias alternativas o adicionales.
- c. *Desempeño en la ejecución del proyecto (eficiencia):* Analizar el desempeño de la agencia ejecutora, en cuanto a los indicadores de resultados proyectados y responsabilidades acordadas con respecto a la ejecución del proyecto. Cumplimiento de las actividades previstas, capacidad de tomar decisiones para gestionar cambios en el contexto y nuevas demandas, y eficiencia en la entrega de los servicios. Se deberá analizar los factores relevantes del contexto que han influido en los resultados alcanzados, así como las medidas adoptadas para mitigar los efectos negativos o aprovechar las oportunidades
- d. Manejo de la información y gestión del conocimiento. Analizar la incorporación de los procesos de seguimiento y evaluación a la gestión del proyecto. Información relevada y utilizada, contribución a la evaluabilidad de la operación. Por otra parte, se analizará la documentación de procesos y productos relevantes, y la capacidad de manejarlos al interior del proyecto y de la propia institución para mejorar su desempeño.
- e. Sostenibilidad: Estimar las perspectivas de que los efectos del proyecto permanezcan en el tiempo. Identificar las capacidades instaladas en la institución Ejecutora y las posibilidades de autosostenibilidad financiera. Número de herramientas probadas y en funcionamiento. Informar sobre la sistematización de procedimientos. Identificar qué es lo que debe sostenerse, por cuánto tiempo, y qué se requiere para ello.¹
- f. Lecciones aprendidas: Analizar logros y dificultades, la forma en que se incidieron en los resultados, y extraer lecciones a tener en cuenta en el futuro. Las lecciones deberán referirse al menos, a aspectos tales como el nivel de capacidad institucional requerido a la agencia ejecutora, el nivel requerido de participación de los entes relevantes, los esquemas de ejecución a desarrollar, y otros factores de éxito y/o fracaso que deberán estar presentes en el futuro.

¹ Se realizó una Consultoría específica para la realización del Taller y el Plan de Sostenibilidad del Programa, por lo que la Evaluación no se focalizará en este aspecto.

I.C. METODOLOGIA APLICADA Y ENFOQUE ELEGIDO PARA LA EVALUACION

El abordaje de la Evaluación combina e integra instrumentos cualitativos y cuantitativos que permiten tanto relevar información de lo actuado y sus efectos, como recoger la visión, análisis, opinión, perspectiva y sugerencias de todos los actores vinculados al Programa, así como del entorno donde éste interactúa.

La **Metodología** propuesta en el Plan de Trabajo inicial se proponía implementar la Evaluación del Programa a través de las siguientes actividades:

- a. Contacto e intercambio permanente con el FOMIN y el Ejecutor.
- b. Elaboración del Plan de Trabajo de la Evaluación Final.
- c. Elaboración conjunta de la Agenda del trabajo de campo con el FOMIN y el Ejecutor.
- d. Revisión de la información y documentación del Programa. Lectura del material relevante disponible relacionado con el mismo, esto incluye:
 - Preparación del Programa,
 - Memorando de Donantes,
 - Matriz de Marco Lógico,
 - Otros documentos del Proyecto aprobado,
 - Documentos de Seguimiento (PSRs, Informes Financieros),
 - Planes de Acción y Planes Operativos,
 - Reuniones de Programación,
 - Evaluación Intermedia,
 - Taller de Sostenibilidad,
 - Informes de las Consultorías realizadas en el marco del Programa,
 - Todo tipo de material generado por el Programa (de apoyo, diagnósticos, manuales, informes sobre asesoramientos, capacitación, etc.),
 - Presentaciones realizadas por el Programa,
 - Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación del Programa,
 - Justificación de la Solicitud de Prórroga,
 - Cualquier otra información que se considere pertinente.
- e. Trabajo de Campo. Contemplará al menos las siguientes actividades:
 - Visitas y entrevistas (Anexo 1) con:
 - Personal del FOMIN responsable de la supervisión, y consultores de la institución que hayan participado en distintas instancias.
 - La Agencia Ejecutora (UPAEP)
 - La Unidad Coordinadora Regional.
 - Las coordinaciones y representantes de los operadores de Uruguay, Perú y Colombia.
 - Consultores nacionales, y en particular de Brasil, como responsables de la transferencia del modelo. Estas entrevistas serán realizadas en lo posible por vía telefónica.

- Otros actores claves del Programa: Comité Directivo, Comité Asesor, instituciones públicas y privadas vinculadas, etc.
 - Exportadores usuarios de los servicios Exporta Fácil.
 - Otros informantes calificados de relevancia, en los distintos países participantes.
- Reuniones y/o Focus Groups, en caso de ser posible, (Anexo 1) con:
 - Exportadores
 - Consultores, Facilitadores y/o Promotores del Programa
 - Participación en actividades del Programa que se realicen durante el periodo de trabajo de campo.
- f. Monitoreo de la efectiva implementación de las recomendaciones de la Evaluación Intermedia y de la elaboración de los Planes Nacionales de Sostenibilidad.
- g. Procesamiento y análisis de la información recogida y a la que se hace referencia en los puntos anteriores, elaborando:
- Matriz FODA del Programa regional.
 - Matriz FODA del Programa a nivel nacional.
 - Matriz de Actores del Programa para cada país.
 - Sistema de servicios centrales y asociados efectivamente implementados en cada país.
 - Descripción -en la medida de lo posible- de los procesos nacionales efectivamente implementados, identificando las etapas problemáticas de los mismos y realizando un benchmarking de las posibles soluciones ya aplicadas por otro país en el marco del propio Proyecto.
 - Cuando sea posible, mediciones absolutas y relativas que permitan una mejor visualización y comparación de resultados, efectos e impactos.
- h. Elaboración del Informe Final de la Evaluación para el intercambio con el FOMIN y el Ejecutor.
- i. Revisión del Informe por parte del FOMIN y del Ejecutor e intercambio a partir de dudas, comentarios y observaciones surgidas.
- j. Entrega de la versión definitiva del Informe de Evaluación Final recogiendo los comentarios recibidos del FOMIN y el Ejecutor.
- k. Presentación de las conclusiones de la evaluación en las instancias que el Banco determine, con un máximo de dos eventos contemplados en el contrato.

El producto es un Informe Final de la Evaluación Intermedia, resultante del intercambio con el FOMIN y el Ejecutor a partir de un Informe de Avance elaborado previamente.

Se buscó combinar instrumentos cualitativos y cuantitativos que permitan recoger la visión, análisis, opinión, perspectiva y sugerencias de los distintos agentes vinculados al Programa y/o al sector; así como también información del entorno donde estos interactúan. Las percepciones de los involucrados están recogidas y reflejadas en los capítulos de este Informe.

La presente evaluación no fue planteada -por sus propias limitaciones de tiempo y de recursos- como una investigación completa y exhaustiva de la situación e información del entorno, el sector, el Programa y sus beneficiarios en los tres países predefinidos (Colombia, Perú y Uruguay).

El **enfoque** elegido para la misma está determinado por algunas características del Programa que es bueno mencionar:

- la complejidad derivada de que se trata de un Programa regional, donde podría tenderse a comparar linealmente lo ocurrido en cada uno de los tres países, dejando de lado que presentan realidades y características con diferencias muy marcadas,
- ya se llevó a cabo una Consultoría enfocada en la realización del Taller y Plan de Sostenibilidad, por lo que no tiene sentido ser repetitivos al profundizar en esta dimensión de la evaluación,
- si bien UPAEP ha brindado un acceso absoluto a la información del Programa, en términos prácticos esto se ha visto limitado por el hecho de que la Coordinadora del mismo (que es quien conoce al detalle la documentación disponible) haya finalizado su contrato y -si bien fue entrevistada- no ha contribuido en la identificación y facilitación de documentación relevante para esta Consultoría.

El enfoque plantea analizar, además de los requerimientos que figuran en los Términos de Referencia, los siguientes aspectos:

- Funcionamiento del Exporta Fácil en los tres países a estudio hasta el momento del trabajo de campo, lo que implica ir más allá del cierre del Programa.
- Seguimiento de los avances en el Plan Estratégico de cada país, elaborado en el marco de la Consultoría de Sostenibilidad.
- Opinión de algunos de los usuarios de los servicios en los tres países.
- Identificación de elementos claves para el buen desempeño del Exporta Fácil a partir de la experiencia observada en cada uno de los tres países analizados.

A partir de lo planteado el enfoque intenta, más que una crítica de lo hecho, proponer elementos para la nueva etapa que se avecina de replicabilidad en otros países y de escalamiento en los actuales del Exporta Fácil. Por ese motivo, no deben tomarse algunas observaciones y comentarios como críticas a lo actuado, sino como oportunidades de mejora de cara al futuro.

CAPITULO II. EFICACIA DEL PROGRAMA

La dimensión de la eficacia analiza la capacidad de lograr el efecto esperado y previamente definido. El análisis de la eficacia del Programa se focalizará en el nivel de cumplimiento de las metas y el alcance de objetivos previstos en la Matriz de Marco Lógico del Programa.

La lógica de análisis implica recorrer la Matriz de Marco Lógico desde abajo hacia arriba, en el entendido de que el cumplimiento de las actividades, agrupadas a su vez en componentes, generan productos y servicios cuya prestación hará posible el logro de las metas definidas a nivel de Propósito y Fin respectivamente.

II.A. INDICADORES DE COMPONENTES

Los Componentes involucrados son:

1. Sensibilización de los sectores públicos y privados involucrados en el modelo
2. Diagnóstico y simplificación del proceso de exportación para las MIPYMES
3. Implementación de un nuevo servicio en el operador postal público basado en el sistema simplificado de exportación por envíos postales
4. Coordinación Regional

El Cuadro que se presenta en la página siguiente muestra la evolución de los indicadores correspondientes a los distintos Componentes del Programa en el periodo Enero 2010-Diciembre 2011. El mismo fue elaborado a partir de la información que la coordinación del Programa presentó al FOMIN en los únicos PSRs a los que accedió la Consultora.

Se toma como fecha de finalización del Programa el 31 de diciembre de 2011. La última columna del Cuadro muestra el nivel de avance de cada indicador al cierre respecto a la meta esperada.

Es importante destacar que la Matriz de Marco Lógico vigente surge de una reformulación de la original realizada en el marco de la consultoría de Evaluación Intermedia. Como consecuencia de ello se eliminan 7 de los indicadores iniciales vinculados a los Componentes.

Es posible observar que el Programa alcanzó y/o superó todos los indicadores referidos a los Componentes, lo que está demostrando un buen desempeño.

Al respecto corresponde realizar algunas precisiones menores:

- En los indicadores 3 y 4 del Componente 2 (círculo rojo), aparece un nivel de avance del 95% al utilizar la información brindada en el PSR respectivo (nivel de avance respecto al diagnóstico: logrado / esperado). No obstante ello con esos mismos datos el PSR presentado por la coordinación del Programa reporta un avance del 100%, posiblemente éste sea el correcto, si bien no es consistente con la información relativa al logro que se presenta. De todas maneras, no se trata de una diferencia significativa que altere la valoración de los logros del Programa.

- El indicador de valoración de la calidad de los servicios por parte de los usuarios finales, en el caso de Perú y Ecuador, se mide a través de un proxy (cantidad de empresas que usan más de una vez el servicio sobre el total de usuarios); esta medición lleva a superar la meta en 5 veces en el caso de Ecuador, lo que conceptualmente carece de sentido.
- En el caso de Uruguay el PSR reporta a nivel de Propósito 47² empresas que usaron EF a lo largo de la ejecución del Programa y en el indicador de empresas que repiten figuran 50; esta información es inconsistente ya que no todas las usuarias (serían 47) repiten.

EVOLUCION INDICADORES PARA LOS COMPONENTES DEL PROGRAMA (Enero 2010-Diciembre 2011)

² La información que el Correo Uruguayo proporcionó a la Consultora es de 41 empresas distintas (obtenidas sumando las empresas nuevas que exportan cada año), con lo que se tiene un tercer valor para la misma variable (Empresas que Exportan por Exporta Fácil); tal vez la más importante del Programa.

EVALUACION FINAL PROGRAMA UPAEP-BID/FOMIN

IND	PAIS	INDICADORES	Jun 10	Dic 10	Jun 11	Dic 11	Meta	% Cump
COMPONENTE 1								
1	Perú	Nº MIPYMES participan en eventos de sensibilización	3163	3500	3700	3700	2500	148%
2	Ecuador	Nº MIPYMES participan en eventos de sensibilización	0	20	420	500	300	167%
3	Uruguay	Nº MIPYMES participan en eventos de sensibilización	329	1035	1446	1816	400	454%
4	Uruguay	Nº instituciones públicas y privadas involucradas en proceso facilitación Exps del modelo q expresan interés en avanzar en actividades Comp 2	7	6	7	7	4	175%
5	Perú	Nº instituciones públicas y privadas involucradas en proceso facilitación Exps del modelo q expresan interés en avanzar en actividades Comp 2	5	5	5	5	4	125%
6	Ecuador	Nº instituciones públicas y privadas involucradas en proceso facilitación Exps del modelo q expresan interés en avanzar en actividades Comp 2	6	6	5	5	4	125%
7	Colombia	Nº MIPYMES participan en eventos de sensibilización	1100	12940	14986	15336	700	2191%
8	Colombia	Nº instituciones públicas y privadas involucradas en proceso facilitación Exps del modelo q expresan interés en avanzar en actividades Comp 2	5	5	5	5	4	125%
COMPONENTE 2								
1	Uruguay	Nivel avance respecto del diagnóstico del tratamiento específico para los pequeños Exps (proceso simplificado)	100	100	100	100	100	100%
2	Perú	Nivel avance respecto del diagnóstico del tratamiento específico para los pequeños Exportadores (proceso simplificado)	30	100	100	100	100	100%
3	Ecuador	Nivel avance respecto del diagnóstico del tratamiento específico para los pequeños Exportadores (proceso simplificado)	30	100	95	95	100	95%
4	Colombia	Nivel avance respecto del diagnóstico del tratamiento específico para los pequeños Exportadores (proceso simplificado)	85	100	95	95	100	95%
COMPONENTE 3								
1	Uruguay	Grado (%) de ejecución de la Asistencia Técnica para el plan de implementación piloto de acuerdo a diagnóstico	95	100	100	100	100	100%
2	Uruguay	Grado de ejecución servicio conexo: estudio viabilidad de seguro de exportaciones por envíos postales	60	60	100	100	100	100%
3	Uruguay	Nº de meses de operación	16	22	28	34	28	121%
4	Perú	Grado (%) de ejecución de la Asistencia Técnica para el plan de implementación piloto de acuerdo a diagnóstico	100	100	100	100	100	100%
5	Perú	Grado de ejecución servicio conexo: estudio viabilidad de packaging de exportaciones por envíos postales	100	100	100	100	100	100%
6	Perú	Grado de ejecución servicio conexo: estudio viabilidad de seguro de exportaciones por envíos postales	100	100	100	100	100	100%
7	Perú	Grado (%) de implementación del piloto	95	100	100	100	100	100%
8	Perú	Nº de meses de operación	36	42	42	54	28	193%
9	Perú	Nº de envíos en cada país (por semestre)	1114	1500	3421	4027	1250	322%
10	Perú	Nº exportaciones por origen geográfico (% de provincias desde donde se exporta sobre el total de provincias)	80	80	80	85	30	283%
11	Perú	Valoración de calidad de los servicios sobre usuarios finales (*)	572	572	572	650	650	100%
12	Perú	Valoración de calidad de los servicios según los usuarios finales	3	3	3	3	3	100%
13	Colombia	Grado (%) avance ejecución Asist Técnica para plan implantación piloto	95	100	100	100	100	100%
14	Colombia	Nº de meses de operación	7	13	19	25	12	208%
15	Colombia	Nº exportaciones por origen geográfico (%)	36	41	4	42	20	210%
16	Colombia	Valoración de calidad de los servicios según los usuarios finales	2	2	2	4	4	100%
17	Ecuador	Grado (%) avance ejecución Asist Técnica para plan implantación piloto	0	90	90	100	100	100%
18	Ecuador	Valoración de calidad de los servicios según los usuarios finales	0	0	0	58	10	580%
19	Uruguay	Nº exportaciones por origen geográfico (%)	21	21	36	47	30	157%
20	Uruguay	Nº de empresas que reinciden en el uso de los servicios	6	6	17	50	10	500%
COMPONENTE 4								
1		Otros países se interesan en implementar el Exporta Fácil	6	6	6	6	4	150%
2		Grupo técnico coordinación estable c reuniones frecuentes constituidos	1	1	1	1	1	100%

(*) No se puede tener la información se supone que el incremento en la cantidad de envíos es un proxi.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los PSRs.

Es necesario llamar la atención sobre un indicador, especialmente pensando en la relevancia de un buen Sistema de Información para el Monitoreo y Evaluación de la gestión estratégica futura del Exporta Fácil. Se trata del Número de MIPYMES que participan en eventos de sensibilización.

La tarea de sensibilización es clave para cualquier programa o proyecto de desarrollo y como tal debe ser correctamente prevista, planificada, implementada y monitoreada. Es muy importante conocer, a partir del aprendizaje que se realiza mediante la propia

implementación, lo más exactamente posible cuántos prospectos debo sensibilizar para obtener un exportador efectivo para Exporta Fácil.

A vía de ejemplo y tomando solamente la información del último PSR³ (indicadores de Componentes y de Propósito) se compara las MIPYMES que participan de los eventos de sensibilización con las MIPYMES que efectivamente se captan como usuarias del Exporta Fácil. A partir de estas dos variables se construyen dos indicadores que representan dos formas de mirar la misma relación y que se presentan en el Cuadro que sigue, a saber:

- Contactos por exportador efectivo: MIPYMES que participan en eventos sensibilización / MIPYMES que exportan por Exporta Fácil, indica cuántos contactos debo realizar en este tipo de eventos para lograr un exportador usuario de Exporta Fácil.
- Tasa de Éxito de la sensibilización: MIPYMES que exportan por Exporta Fácil / MIPYMES que participan en eventos sensibilización, indica el porcentaje de éxito (obtener un nuevo usuario) por cada 100 contactos que se realiza.

PAIS	MIPYMES participan eventos sensibilización	MIPYMES exportan por Exportafácil	Contactados por Exportador efectivo	Tasa de Éxito (% exportan sobre sensibilizados)
Colombia	15336	180	85,2	1,2%
Perú	3700	1500	2,5	40,5%
Uruguay	1816	47	38,6	2,6%

FUENTE: Elaboración propia a partir de información del PSR Diciembre 2011.

Parece evidente que la magnitud de las diferencias observadas entre los valores de los indicadores en los tres países no puede responder solamente a los distintos niveles de eficiencia en la tarea de unos y otros. Responde seguramente a definiciones y concepciones diferentes.

Cada país podrá tomar la definición que considere más conveniente para su operativa y modelo de trabajo, u optará por ponerse de acuerdo en indicadores comunes en caso de que deseen poder integrar la información o realizar un benchmarking entre ellos a futuro. Lo que sí es imprescindible es clarificar estos aspectos a futuro, ya que de ello dependen por ejemplo: focalización, decisiones de inversión en difusión y comunicación, medidas de desempeño en la gestión, etc.

II. B. INDICADORES DE PROPOSITO

Los Componentes mencionados contribuyen al Propósito del Programa, que busca adaptar en cada país un sistema simplificado de exportaciones por envíos postales para las MIPYMES, replicado dentro de la iniciativa IIRSA, a partir de la experiencia de Brasil.

El logro del mismo se considerará alcanzado si al final del Programa se cumplen los indicadores definidos en la Matriz de Marco Lógico. A continuación, se presenta la evolución en el avance de los indicadores vinculados al Propósito en el periodo Enero 2010- Diciembre 2011.

La última columna muestra los niveles de avance en cada indicador al 31 de diciembre de 2011, fecha de cierre, respecto a la meta fijada.

EVOLUCION INDICADORES PARA EL PROPOSITO DEL PROGRAMA (Enero 2010-Diciembre 2011)

³ En el caso de esta variable la información no coincide con la relevada directamente en ninguno de los 3 países.

EVALUACION FINAL PROGRAMA UPAEP-BID/FOMIN

INDICADORES DE PROPOSITO								
IND	PAIS	INDICADORES	Jun 10	Dic 10	Jun 11	Dic 11	Meta	% Cump
1	Uruguay	Modelo Simplificado Exportaciones a través de envíos postales implementado, operador público usando el nuevo sistema	1	1	1	1	1	100%
2	Uruguay	Nº de exportadores del país como resultado de implementación del Modelo Simplificado a través envíos postales diseñado	15	23	32	47	120	39%
3	Uruguay	Valor FOB total de las Exportaciones de MIPYMES participantes del Sistema EF (en miles de U\$S)	27	7	113	197	300	66%
4	Perú	Modelo Simplificado Exportaciones a través de envíos postales implementado, operador público usando el nuevo sistema	1	1	1	1	1	100%
5	Perú	Nº de nuevos puntos de acceso de trámites de exportación operando en el país	166	166	166	166	15	1107%
6	Perú	Valor FOB total de las Exportaciones de MIPYMES participantes del Sistema EF (en miles de U\$S)	4036	5579	6758	10523	2000	526%
7	Perú	Nº de exportadores del país como resultado de implementación del Modelo Simplificado a través envíos postales diseñado	1114	1500	1500	1500	500	300%
8	Ecuador	Valor FOB total de las Exportaciones de MIPYMES participantes del Sistema EF (en miles de U\$S)	0	0	42	45	5	900%
9	Uruguay	Nº de nuevos puntos de acceso de trámites de exportación operando en el país	43	43	43	43	15	287%
10	Colombia	Nº de nuevos puntos de acceso de trámites de exportación operando en el país	32	117	117	117	15	780%
11	Colombia	Valor FOB total de las Exportaciones de MIPYMES participantes del Sistema EF (en miles de U\$S)	10	108	120	406	50	812%
12	Colombia	Nº de exportadores del país como resultado de implementación del Modelo Simplificado a través envíos postales diseñado	14	86	86	180	50	360%
13	Ecuador	Modelo Simplificado Exportaciones a través de envíos postales implementado, operador público usando el nuevo sistema	0	0	0	1	1	100%
14	Ecuador	Nº de nuevos puntos de acceso de trámites de exportación operando en el país	0	0	0	8	3	267%
15	Ecuador	Nº de exportadores del país como resultado de implementación del Modelo Simplificado a través envíos postales diseñado	0	0	0	18	10	180%
16	Colombia	Modelo Simplificado Exportaciones a través de envíos postales implementado, operador público usando el nuevo sistema	1	1	1	1	1	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de los PSRs.

Resulta claro en el Cuadro anterior que 14 de los 16 indicadores de vinculados al Propósito alcanzaron y/o sobrepasaron la meta estimada. Solamente no se lograron -y se quedó muy lejos- las metas relativas a la cantidad de exportadores que usan y al valor de exportaciones a través de Exporta Fácil en el caso de Uruguay.

Existen distintas opiniones relativas a por qué esto ocurrió e incluso distintas valoraciones relativas a cuan malos o buenos son los resultados obtenidos en Uruguay. La Consultora presentará la suya en el capítulo correspondiente a elementos y condiciones claves para la implementación exitosa y el escalamiento del Exporta Fácil.

A modo de resumen lo que mejor expresa el nivel de logro de este Programa es el nivel de cumplimiento del punto 1.6 del Reglamento Operativo del mismo, el mismo expresa "...el proyecto se implantará plenamente en Uruguay y Perú y parcialmente en Ecuador, Argentina y Bolivia". Tal como lo establece el Ejecutor "Al término del mismo, éste se implantó completamente en cuatro países: Uruguay, Perú, Ecuador y Colombia superando la meta establecida. Argentina y Chile comunicaron su deseo de no participar en este proyecto piloto. Otros países como Venezuela, Bolivia y Paraguay no alcanzaron el nivel de factibilidad en la etapa de Pre diagnóstico."

De acuerdo a lo establecido en la Matriz de Marco Lógico, el plazo para el cumplimiento de las metas relativas a los indicadores asociados al Fin del Programa es de cinco años luego de finalizado el mismo; es importante que cada país releve de manera permanente información relativa a los mismos al menos a lo largo de ese periodo.

CAPITULO III. EFICIENCIA DEL PROGRAMA

La dimensión de la eficiencia en la evaluación refiere a la relación entre los recursos utilizados, cualquiera sea su tipo (financieros, humanos, temporales, etc.) y los resultados obtenidos (objetivos cumplidos, productos, etc.); al uso racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado. La eficiencia es la capacidad de alcanzar los objetivos y

EVALUACION FINAL PROGRAMA UPAEP-BID/FOMIN

metas programadas con el mínimo de recursos disponibles, logrando la optimización de los mismos.

La información de la que se dispuso relativa a los **recursos financieros** es la presentada en el Anexo 1 del Convenio y en los PSRs por la Coordinación del Programa.

El Presupuesto de que dispuso el Programa, diferenciando los recursos del Banco de aquellos fondos de contrapartida, es el que se presenta a continuación.

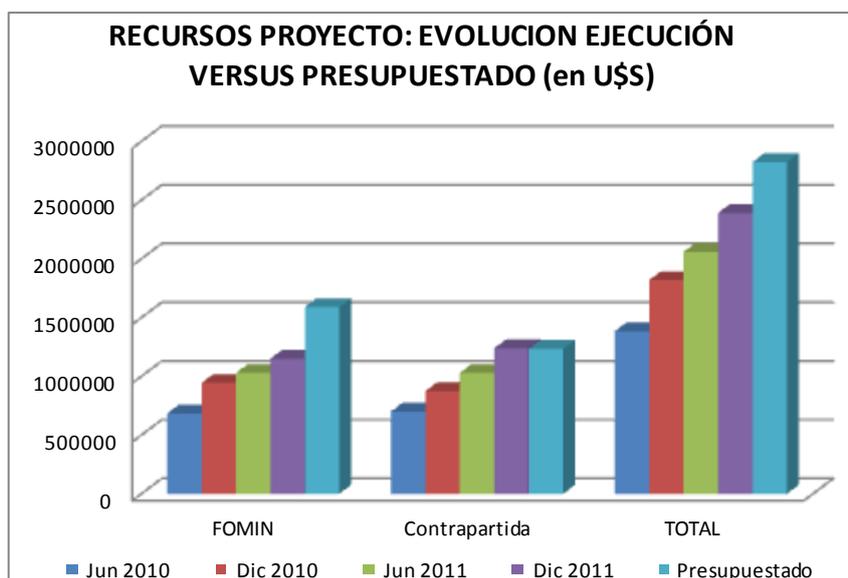
PRESUPUESTO DEL PROGRAMA (en dólares)

CATEGORIAS DE INVERSION	FOMIN	LOCAL	TOTAL
Componente 1	94.500	81.360	175.860
Componente 2	411.532	480.528	892.060
Componente 3	393.776	546.546	940.322
Componente 4	136.768	14.468	151.236
Administración	362.160	21.000	383.160
Logística	16.192	90.468	106.660
SUBTOTAL	1.414.928	1.234.370	2.649.298
Imprevistos 3%	42.448	-	42.448
Línea de Base y Evaluaciones	70.000		70.000
Auditorías (4)	25.000		25.000
TOTAL	1.552.376	1.234.370	2.786.746
Actividades de Cluster	30.000		30.000
Evaluación Ex Post (0,5%)	7.762		7.762
GRAN TOTAL	1.590.138	1.234.370	2.824.508
Porcentaje	55,7%	44,3%	

FUNTE: Anexo 1 Convenio UPAEP- BID/FOMIN

El Cuadro y la Gráfica siguiente muestran la evolución de la ejecución de los recursos del FOMIN, de contrapartida y totales en el periodo Enero 2010-Diciembre 2011, a la vez que se los compara con el monto presupuestado.

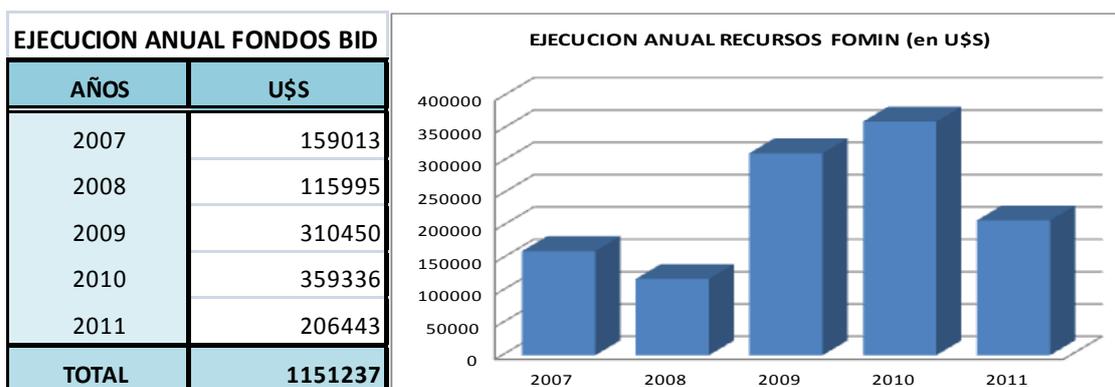
EVOLUCION EJECUCION RECURSOS VERSUS PRESUPUESTADO (en U\$S)					
RECURSOS	Jun 2010	Dic 2010	Jun 2011	Dic 2011	Presupuestado
FOMIN	684351	944795	1029926	1151237	1590138
Contrapartida	700680	874691	1030293	1240258	1234370
TOTAL	1385031	1819486	2060219	2391495	2824508



FUENTE: Elaboración propia en base a información de PSRs

De acuerdo a esta información, no se ejecutaron todos los recursos del FOMIN previstos en el convenio; los recursos de contrapartida utilizados -en cambio- superaron en un 0,5% los previstos. Esto representa una modificación en el *pari passu* inicial (FOMIN 56%-Contrapartida 44%), siendo el *pari passu* definitivo FOMIN 48%-Contrapartida 52%.

A continuación se presenta un Cuadro y una Gráfica que detallan la ejecución anual de los recursos del FOMIN a lo largo de la implementación del Programa.



FUENTE: Elaboración propia a partir de información de PSRs

Es posible afirmar que la ejecución de los recursos FOMIN se concentró en los años 2009 y 2010.

Parecería razonable suponer que se dio un uso eficiente de los recursos financieros ya que se lograron los objetivos y metas buscadas con los recursos asignados al Programa inicialmente. No obstante ello, surgen algunas opiniones en las entrevistas realizadas en los distintos países que señalan errores y/o imprecisiones en la gestión de los recursos financieros por parte de la Coordinadora del Programa (alguno de los cuales llevó a no poder utilizar parte de los recursos del FOMIN), así como críticas a la magnitud de los recursos de cada país destinados a las consultorías realizadas por Correo del Brasil.

El Programa tuvo un modelo de funcionamiento interesante en lo que respecta a los **recursos humanos**, contó con una coordinación regional a cargo de UPAEP y pueden mencionarse entre sus principales características distintivas las siguientes:

- funcionó con una estructura liviana basada en articulaciones interinstitucionales a nivel de cada país,
- no se generaron estructuras de personal nuevas específicas para implementar el Programa con excepción de la Coordinadora Regional del Programa (que también actuó en la coordinación de Uruguay) y un recurso a cargo de las tareas financiero-contables,
- la coordinación en cada país -a excepción de Uruguay- estuvo a cargo de instituciones preexistentes de distinta naturaleza,
- determinadas personas en cada una de las instituciones involucradas sumaron a sus responsabilidades y tareas habituales las vinculadas a los niveles estratégico, de gestión y operativas del Exporta Fácil,
- la composición de los grupos de trabajo interinstitucionales, así como también los liderazgos -en algunos casos- fueron cambiando a lo largo de la vida del Programa,
- el funcionamiento del Sistema Exporta Fácil se sumó en todos los países a la oferta de servicios y operativa regular -al menos- del operador postal oficial.

Este esquema de funcionamiento es un aporte relevante a la sostenibilidad futura ya que -a diferencia de otros Programas- al finalizar la cooperación internacional no se retira toda la Unidad Ejecutora o personas claves en la implementación, dejando vacíos importantes y ausencia de relevos para las etapas siguientes.

Por el contrario, en este caso las responsables de coordinar (a excepción de Uruguay), liderar e implementar el Sistema son entidades preexistentes que cuentan con la especialización y experiencia necesarias y que incorporan el mismo a su estrategia, gestión y operativa.

Se fue muy enfático en el caso de Perú al mencionar como un elemento determinante del éxito de Exporta Fácil el estar coordinado por personas pertenecientes a las organizaciones involucradas y no por figuras externas.

Para reforzar esta idea cabe mencionar que en las entrevistas realizadas en Perú y Colombia al preguntar sobre el rol y desempeño de la Coordinadora del Programa se identifica el mismo solamente con responsabilidades y tareas financiero contable.

Con esta única salvedad, es posible afirmar que **el Programa estableció un modelo de funcionamiento pertinente y eficiente para la etapa de implementación, basado en la efectiva complementariedad y articulación de un grupo de trabajo en cada país. También resulta evidente que los liderazgos, roles y responsabilidades son dinámicos y varían en función de las etapas por las que el Sistema va atravesando y por las definiciones que cada país tome a nivel estratégico. Esto hace imprescindible rever y/o institucionalizar -dependiendo del país- el modelo de funcionamiento más adecuado para la etapa que se inicia.**

Si bien el Programa obtuvo una prórroga para su ejecución, esto no llama la atención en iniciativas con la complejidad que implica el involucramiento de tantas y tan diversas instituciones en distintos países. Finalmente no fue necesario usar toda su extensión para el logro de los objetivos y metas planteados y se lograron mayores niveles de avance en la implementación respecto a lo previsto en el total de los países involucrados. Por lo tanto puede afirmarse que la gestión de los **recursos temporales** ha sido eficiente.

CAPITULO IV. EL PROGRAMA EN LOS DISTINTOS PAISES

El Programa implementó la herramienta Exporta Fácil en cada país a partir de la adaptación de la Metodología desarrollada exitosamente por Correios de Brasil, las distintas características de los países en los diversos ámbitos y niveles hacen del EF en cada uno de ellos un caso particular y diferente.

A continuación se presentan, de manera resumida, para el EF de cada uno de los tres países estudiados:

- características,
- resultados actualizados (más allá de los reflejados en los indicadores de la Matriz de Marco Lógico),
- FODA elaborada por el Grupo de Trabajo
- opinión de los clientes,
- estado de situación de las principales líneas de trabajo del Plan Estratégico elaborado en el marco de la consultoría de Sostenibilidad y
- desafíos actuales y futuros.

La cobertura y profundidad de la información brindada por cada uno de los países es diferente, por lo que no en todos los casos es posible cubrir todos los aspectos mencionados y/o con la misma profundidad.

IV.A. COLOMBIA

IV.A.1. Características⁴

El Exporta Fácil es definido en Colombia como “un proyecto del Gobierno Nacional para promover la cultura exportadora, que busca lograr la inclusión de las MIPYMES en el mercado internacional, a través de un sistema de exportación simplificado que implemente el operador postal oficial del país: Servicios Postales Nacionales (4-72)”.

Se buscaba que ese sistema fuera: fácil, accesible y de bajo costo.

Se evaluó inicialmente a nivel nacional que el país contaba con condiciones favorables para la implementación del Programa, a saber:

- Dinamismo del Comercio Exterior – Exportaciones, Tratados de Libre Comercio (TLC)
- Importancia de las MIPYMES – 98% del aparato productivo del país
- Aprovechamiento de la Red Postal Oficial – Presencia en 1.101 municipios.

Colombia es un país con fuerte vocación exportadora y el Exporta Fácil se considera “un proyecto país que pretende seguir la ruta de exportaciones crecientes y la política nacional de competitividad, que incluye la integración de las MIPYMES en la cadena de comercio exterior”. El mismo está definido al más alto nivel del Estado, a través del Documento Conpes 3628 de 2009, el que determina los lineamientos de política para implementar EF. Otro elemento indicativo de la importancia del Programa para el gobierno colombiano se refleja en que existe

⁴ Gran parte de la información contenida en este punto ha sido tomada de la presentación realizada por la DNP a la Consultora, la restante fue recogida tanto en las distintas entrevistas mantenidas también en el marco del trabajo de campo como en la página web de Exporta Fácil Colombia.

una meta al más alto nivel relativa a EF y que 4-72 reporta trimestralmente los resultados del Programa para alimentar el sistema de metas del gobierno.

En el caso colombiano, como es lógico, se da una **alineación del EF con las definiciones, estrategias y políticas marco del gobierno para el desarrollo del país.**

Esto no solo se refleja en el objetivo del EF de promover la cultura exportadora y la inclusión de las MIPYMES en los mercados internacionales, aprovechando las oportunidades que surgen -por ejemplo- con los TLCs, sino que también estrategias y líneas de acción vinculadas a la masificación tecnológica, la competitividad y defensa de la competencia y la formalización empresarial, promovidas por y desde el gobierno, inciden fuertemente en la definición del modelo de funcionamiento.

El EF es visto en Colombia también como una herramienta que favorece la competitividad de las MIPYMES y además está integrado al plan Vive Digital para los próximos cuatro años. Este Plan “busca que el país de un gran salto tecnológico mediante la masificación de Internet y el desarrollo del ecosistema digital nacional, que tiene como reto alcanzar la prosperidad democrática gracias a la apropiación y el uso de la tecnología”. Uno de los objetivos de este Plan es lograr que el 50% de los hogares y MIPYMES estén conectados a Internet. La dimensión estratégica 2 del Plan refiere al Entorno del Ecosistema Digital, tiene como propósito consolidar el sistema de las TIC y la organización del Mintic para que apoyen el desarrollo del ecosistema en el país y su primer objetivo es consolidar la modernización y competitividad del sistema postal colombiano.

Se busca a través de la normativa postal ordenar el sector, promover la competencia como forma de lograr mayor competitividad y fortalecer al operador público⁵, ya que preocupa su eficiencia. En Colombia, a diferencia de la mayoría de los países, no se da un monopolio, cuasi-monopolio o alta concentración del operador público; su participación es muy baja y existen 250 operadores postales muy diversos registrados en el Ministerio. Entre 2004 y 2006 no funcionó el operador postal público y los privados cumplieron esa función pública. No hay grandes barreras de entrada ya que existe interés en promover la libre competencia y contar con un mercado abierto, donde el operador se fortalezca a través de la competencia. Esta es creciente y se ha diversificado, incluye al sector de transporte y logística y también a las comunicaciones electrónicas. El Mintic promueve un marco regulatorio dinámico y activo que acompañe la dinámica de aceleración de cambios en el sector postal actual. No obstante ello, como regulador está excluido de los ámbitos que regula el servicio postal universal.

El gobierno colombiano tiene como uno de sus objetivos promover y fomentar la actividad económica formal, por lo tanto las políticas públicas orientadas al desarrollo empresarial se dirigen a empresas formalmente constituidas, sin discriminar el tamaño de las mismas. Este elemento es clave al momento de determinar qué **tipo de empresas** pueden utilizar este sistema simplificado de exportaciones.

En el marco del EF, se planteó a la DIAN la posibilidad de implementar un régimen de transición que permitiera a las iniciativas económicas más pequeñas y frágiles durante un periodo limitado, probar el sistema y a medida que aumentaran sus exportaciones y percibieran los beneficios de formalizarse lo hicieran. Esto no fue aceptado en virtud del objetivo antes mencionado de formalización y sólo pueden utilizar el EF aquellas empresas

⁵ El operador público (4-72) depende de la Subdirección Postal, de la Dirección de Comunicación del Ministerio de TIC (Mintic).

pertencientes al régimen común y no las del régimen simplificado⁶ ni las personas físicas. EF se complementa y articula con la estrategia de promoción de la competencia como uno de los caminos para la mejora de la competitividad empresarial.

La diapositiva que se presenta a continuación refleja la **configuración y coordinación institucional del Programa**, reflejando a todos los actores involucrados en los distintos niveles: internacional, nacional, local o regional y microempresarial.

En el Conpes se prevé que la coordinación durante las fases de diseño e implementación esté a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y luego pase -en la tercera fase- a Proexport, dada su especialización en el tema exportaciones y su amplia cartera de servicios.

Adhesión al Proyecto **Exportafácil** e Implementación en 2008-2009



▪ Configuración y Coordinación Institucional



FUENTE: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Es importante mencionar que Proexport es una dependencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el operador postal público lo es del Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones (Mintic).

El Programa en Colombia ha dado gran importancia a las coordinaciones territoriales y sectoriales, lo que le asegura -entre otros- un importante poder de convocatoria.

En la siguiente diapositiva se presentan las responsabilidades de las instituciones involucradas.

⁶ En el régimen simplificado no se declara IVA, no es necesario tener contabilidad ni facturar.

Adhesión al Proyecto **Exportafácil** e Implementación en 2008-2009

Responsabilidades institucionales

Entidad	Responsabilidad
	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer y operar el producto Exportafácil en Colombia • Prestar asesoría básica de exportación a sus clientes • Prestar el servicio de manera progresiva en zonas apartadas
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar de manera continua en temas de exportaciones a 4-72 • Promocionar las exportaciones por tráfico postal dentro de su portafolio • Coordinador del proyecto Exportafácil en la promoción y difusión del mismo a partir de su implementación - Junio 2010
	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar normatividad aduanera para facilitar los procesos de exportación • Prestar asesoría en temas aduaneros a 4-72
	<ul style="list-style-type: none"> • Adelantar el proceso de inspección que se ajuste a los requerimientos del comercio exterior, al tiempo que garantiza el control antinarcótico
	<ul style="list-style-type: none"> • Promocionar la política de exportación e incluir y articular el proyecto en sus políticas de mediano y largo plazo
	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar Implementación - Visión largo plazo en el Plan Nacional de Desarrollo

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En cuanto al **marco normativo**⁷ en Colombia, la modalidad de exportación por tráfico postal y envíos urgentes se encuentra reglamentada en el Capítulo VII del Régimen de Exportación establecido en el Estatuto Aduanero y está abierta a cualquier operador legalmente autorizado. Exporta Fácil promueve el uso de la modalidad y lo convierte en herramienta para el desarrollo y la inclusión de pequeñas empresas en el mercado internacional. Hacen parte también del marco normativo general la Ley Postal 1369 de 2009 y el Conpes 3628 del mismo año. Modificaciones en este marco han permitido que los envíos pasaran de 20 kgs a 30 kgs en el año 2009 y el monto de las exportaciones de U\$S 2000 a U\$S 5000 por un decreto del año 2011.

La DNP resume los principales **hitos en la implementación del Programa** en el país de la siguiente manera:

- Colombia firma su adhesión al Programa, diciembre de 2008.
- Cooperación Técnica del Gobierno de Brasil a Colombia:
 - Prediagnóstico (primer semestre de 2009)
 - Diagnóstico (junio a septiembre de 2009)
- Visita a técnica del Gobierno de Colombia a Brasil, julio de 2009
- Firma del Reglamento Operativo del Proyecto Exporta Fácil, agosto de 2009
- Formulación de Planes de Trabajo, agosto a octubre de 2009.
 - Operativo, Mercadeo, Capacitación, Comunicaciones.

⁷Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto Nro. 1446 de 2011.

Artículo 4to: Modifícase el Artículo 310 del Decreto Nro. 2685 de 1999 sobre establecimiento de normas que faciliten y simplifiquen el Comercio Internacional.

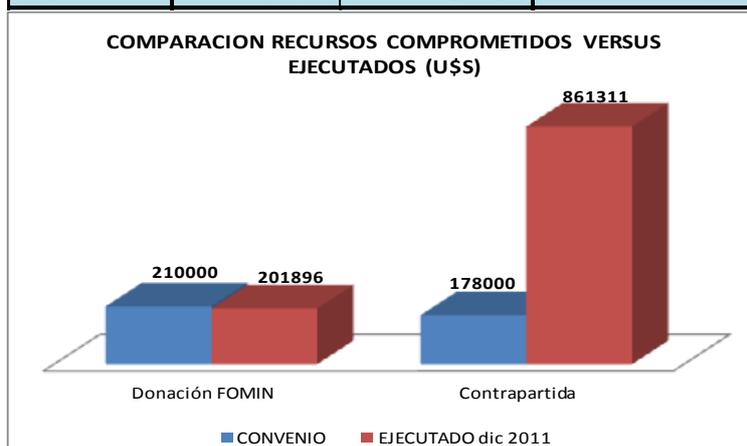
“Artículo 310. Exportación por tráfico postal y envíos urgentes. Podrán ser objeto de exportación, por esta modalidad, los envíos de correspondencia, los envíos que salen del territorio nacional por la red oficial de correos y los envíos urgentes, siempre que su valor no exceda de cinco mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$ 5.000) y requieran ágil entrega a su destinatario.”

- Curso para formación de especialistas en proyectos para exportaciones por envíos postales/IIRSA. Brasil, noviembre de 2009
- Testeo del servicio, octubre a noviembre de 2009
- Aumento del peso de las encomiendas hasta 30 kg en la Ley Postal 1369 de 2009
- Documento CONPES 3628 de 2009.
 - Lineamientos de política para implementar Exporta Fácil
- Lanzamiento Oficial del Piloto del Proyecto en Colombia. Pereira, diciembre de 2009
- Socializaciones estratégicas en el marco de las Comisiones Regionales de Competitividad, enero a julio de 2010
- 14 Lanzamientos Locales del Piloto del proyecto, enero a julio de 2010
- Capacitaciones a funcionarios de 4-72 y Empresarios
- Visita Técnica Exporta Fácil Perú, mayo de 2010
- Lanzamiento Nacional. Bogotá, julio 13 de 2010
- Participación en Ferias y Eventos (Visto bueno de PROEXPORT, Apoyo de 4-72, Acuerdos para la Prosperidad, ferias privadas, entre otros)
- Asistencia en Comercio Exterior e Identificación de Mercados Potenciales. (Consultoría)
- Convenio de cooperación MINTIC- SPN -\$60 millones -2010 Objeto : Realizar la difusión e implementación del proyecto Exporta Fácil
- Material de Difusión (cartillas, folletos, etc.)
- Otras Actividades en Cumplimiento del Documento CONPES
 - Material Educativo Exporta Fácil

Un aspecto importante a destacar en el caso de Colombia es la diferencia notoria entre los **recursos financieros** establecidos como compromiso en el convenio UPAEP-BID/FOMIN y los finalmente aportados y ejecutados. Esto se muestra en los Cuadros y Gráficos que se presentan a continuación.

RECURSOS COMPROMETIDOS VERSUS EJECUTADOS

CONCEPTO	CONVENIO	EJECUTADO dic 2011	EJECUTADO/CONVENIO
Donación FOMIN	210000	201896	96%
Contrapartida	178000	861311	484%
Total	388000	1063207	274%



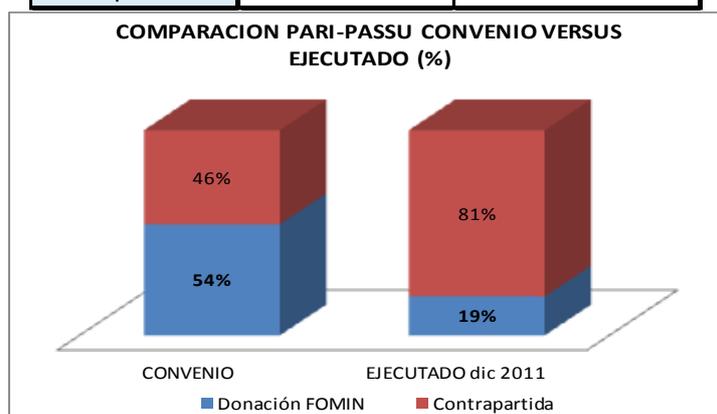
FUENTE: Elaboración propia a partir de información DNP.

Resulta evidente que mientras se ejecutaron el 96% de los recursos de donación aportados por el BID/FOMIN, se casi quintuplicaron los aportes de contrapartida local. Parte de esta diferencia se atribuye por parte de la coordinación nacional a deficiencias en la coordinación regional del Programa.

Como consecuencia de lo anterior se produjo una modificación muy marcada en el *pari-passu* previsto para el Programa en el caso de Colombia (54% FOMIN-46% contrapartida), el que terminó siendo de 19% FOMIN y 81% la contrapartida, tal como se muestra en los Cuadros y Gráficos que se presentan a continuación.

PARI-PASSU PREVISTO VERSUS EJECUTADO PARA COLOMBIA

<i>Pari-passu</i>	CONVENIO	EJECUTADO dic 2011
Donación FOMIN	54%	19%
Contrapartida	46%	81%



FUENTE: Elaboración propia a partir de información DNP.

Un aspecto relevante a mencionar, que ha incidido en la implementación del Programa en el caso de Colombia y que también tiene implicancia para la etapa futura, son los reiterados **cambios de autoridades** en todas las instituciones involucradas en el Exporta Fácil. Al tratarse de entidades públicas en todos los casos, los cambios producidos por los ciclos electorales implican -al menos- cambios de personas tanto en las máximas jerarquías como también -muchas veces- en los mandos medios (Directores, Subdirectores, Coordinadores, etc.). Esto implica un proceso permanente de informar, sensibilizar, interesar, involucrar, etc. a cada nueva persona que llega a los puestos relacionados con el EF. Cada persona tiene su propia impronta, así como también sus intereses y prioridades, por lo que estos procesos requieren no sólo de tiempo adicional, sino que implican una competencia casi permanente -o al menos periódica- con otras iniciativas de las respectivas instituciones por un reposicionamiento estratégico.

El **operador postal oficial**, 4-72, ha liderado el Programa hasta el momento. Se trata de un nuevo operador postal surgido en 2006, luego del cierre en 2004 del que fuera el operador postal público durante 60 años; es una sociedad pública, vinculada al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, creada bajo la forma de sociedad anónima.

En ese lapso entran otros operadores al negocio, algunos de los cuales están muy bien posicionados, estimándose que el más importante de ellos cuenta con el 60% del mercado. Como debilidades se menciona que hay una "mala imagen y recordación heredada del operador anterior", lo que obliga a reposicionarse ante potenciales clientes que piensan "tienen un mal servicio y ahora me quieren convencer de que pueden manejar mis exportaciones". Adicionalmente, no está posicionado en el sector de paquetería y por tanto cuenta con menos experiencia en el manejo de carga liviana.

Actualmente 4-72 se encuentra en una etapa de reenfoque estratégico, en ese marco se revisan las líneas de negocios⁸ y se lleva adelante una reingeniería en los aspectos físicos, tecnológicos, financieros, empresariales, etc.

Si bien el **equipo de trabajo del EF** se integra por las cinco instituciones ya mencionadas, a medida que se fue avanzando en la ejecución del Programa 4-72 fue asumiendo la responsabilidad fundamental en la implementación del mismo y “se fue quedando solo”. Esta opinión es compartida por la coordinación nacional, quien reconoce el liderazgo y esfuerzo desplegado por la institución. No obstante ello 4-72 difunde y promueve al EF como un “programa nacional” y no propio.

El rol de promoción y difusión del EF, así como la incorporación dentro de una cartera más amplia de servicios a empresas, con su natural efecto en la identificación de clientes potenciales y el apoyo a los mismos en la concreción efectiva de sus exportaciones, se previó estuviera a cargo de Proexport (del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Esto no fue asumido de acuerdo a lo previsto fundamentalmente con un argumento basado en el perfil orientado a empresas de gran porte de la institución pública de promoción de exportaciones.

De cara al futuro tendría a su cargo esa tarea la Dirección de MIPYMES del mismo Ministerio, que si bien no está especializada en exportación, es la responsable del trabajo con el tipo de empresas a las que se destina el Programa y podría integrar el EF a su propia oferta de servicios. Esta Dirección estuvo involucrada desde el inicio en el EF, participó activamente de la difusión en todo el país, el Ministro lo menciona de manera permanente, se involucró en el intercambio con la DIAN para lograr un régimen transitorio de formalización, etc. Afirman que hace 6 meses no hacen nada como Dirección en el marco del EF, que 4-72 camina solo y necesita apoyo en un plan a futuro bien articulado. En el futuro podrían: difundirlo en el ámbito de las 100 reuniones que tienen planificadas para el 2012, incorporarlo al Programa PYME Global, implementar con el SENA un curso virtual para promoción de exportaciones, etc.

La tarea de **coordinación** llevada adelante por DNP ha sido seria, profesional y responsable; a pesar de sus recambios de responsables. Si bien se trata de un Departamento que coordina, gestiona, ejecuta y monitorea múltiples programas y proyectos, el conocimiento, información e involucramiento en EF, así como el correcto vínculo con los restantes actores resulta evidente. La información disponible sobre el Programa es muy completa y ordenada; se cuenta con un importante respaldo documental, así como también con un cuadro de mando utilizado para el monitoreo permanente del mismo. Se proporcionó acceso total a esta información, lo que permitió a la Consultora reconstruir los antecedentes y lo actuado en el marco del Programa. La agenda organizada para el trabajo de campo fue muy completa y permitió recoger la opinión y visión de los actores más relevantes.

DNP considera que “ya está montado el EF, ya pasó 4- 72 por lo más difícil, ahora lo que queda es nada para crecer” y que el Departamento “cumplió con sus responsabilidades en el seguimiento del Conpes y que se realizó todo lo previsto en él, solamente no ha logrado que Mincomercio se haga cargo del EF en su tercera fase”. Es evidente el esfuerzo y la preocupación de DNP por entregar la coordinación del EF en la siguiente fase a un actor efectivamente comprometido con la herramienta y con el proceso.

El **mecanismo de funcionamiento** del EF en Colombia se presenta a clientes y potenciales clientes en la página web y en los manuales en tres pasos tal como se muestra a continuación.

⁸ Se busca actualizar y dinamizar los negocios incorporando y/o fortaleciendo servicios o “negocios” de correos como ser: postal de pagos, informatización de archivos del Estado, certificación comercial electrónica, pequeña paquetería, mensajería normal y especializada, etc. Varios de estos servicios serían un buen complemento que incrementaría el valor agregado del EF.

Paso 1 Alistar



- Estar inscrito como exportador o comercializador internacional en el Registro Único Tributario – RUT (Dian).
- Conocer la posición arancelaria del producto a exportar y los vistos buenos requeridos en Colombia.
- Investigar las condiciones de acceso de su producto en el país de destino.
- Tener claridad sobre los medios y procedimientos de pago, en atención al reintegro de divisas.

Paso 2 Verificar



- Empacar la mercancía de manera tal que no exceda los 30 kilos de peso (tener en cuenta peso autorizado en país de destino)
- Revisar que el valor declarado de la mercancía no supera los USD\$2.000.
- Adjuntar los vistos buenos necesarios.
- Embalar de forma adecuada su producto (ver sugerencia de empaque en www.4-72.com.co).

Paso 3 Entregar

- Llevar la mercancía al punto de venta de 4-72 más cercano.
- Escoger entre: Correo Certificado y EMS (Express Mail Service – Servicio de Correo Expreso), la modalidad de transporte adecuado para su envío.
- Diligenciar la Guía de Transporte y el formulario: Declaración Exportafácil.
- No olvidar adjuntar a su exportación:

GUÍA DE TRANSPORTE	FORMULARIO DE DECLARACIÓN EXPORTAFÁCIL
<ul style="list-style-type: none"> • Guía CP72: para correo certificado. • Guía EMS: para Express Mail Service. 	Anexar a la Declaración de Exportafácil: <ul style="list-style-type: none"> • Factura comercial. • Carta de responsabilidad antinarcóticos. (para EMS) • RUT • Documentos adicionales de acuerdo con la naturaleza de su producto.

FUENTE: Web 4-72

La realidad del funcionamiento indica que no es suficiente con la existencia del EF para que las MIPYMES comiencen a usarlo. Si bien se realizaron convocatorias en todo el país en alianza estratégica con entidades regionales, las empresas no siempre están informadas de su existencia y tienen problemas adicionales de distinta naturaleza previos al envío de sus productos al exterior.

Si bien inicialmente se previó en la capacitación a las personas responsables en los puntos de venta que éstas pudieran brindar asesoría básica en exportaciones, se detectó la necesidad por parte de los usuarios de una asesoría más compleja, así como también de acompañamiento. Por este motivo, y a los efectos de que las empresas usen el EF y de generar una masa de clientes creciente, 4-72 debió contratar a 3 personas para que cumplan con el rol de asesores; los mismos tienen a su cargo la identificación de clientes potenciales y el apoyo gratuito a los mismos para la concreción de sus exportaciones.⁹ Esto excede lo esperado y va más allá del rol previsto para el operador postal oficial, pero es lo que explica el crecimiento del uso del EF. Dependiendo de la etapa de desarrollo exportador de cada empresa, puede contar también con el apoyo del Seyki.

IV.A.2. Resultados actualizados

Antes de existir el Exporta Fácil ya se podía exportar a través del operador postal oficial, el cambio que el Programa ha logrado es la **simplificación efectiva en el sistema de exportación** para las MIPYMES, tanto en la cantidad de pasos como en las entidades participantes.

Antes del EF se requerían 15 pasos para exportar, ahora se necesitan solamente 5 y debían participar 5 instituciones y ahora se redujeron a 3. Esto representa un ahorro significativo, de tiempo y también de dinero ya que uno de los pasos eliminados es la necesidad de la intervención de una Sociedad de Intermediación Aduanera (SIA).

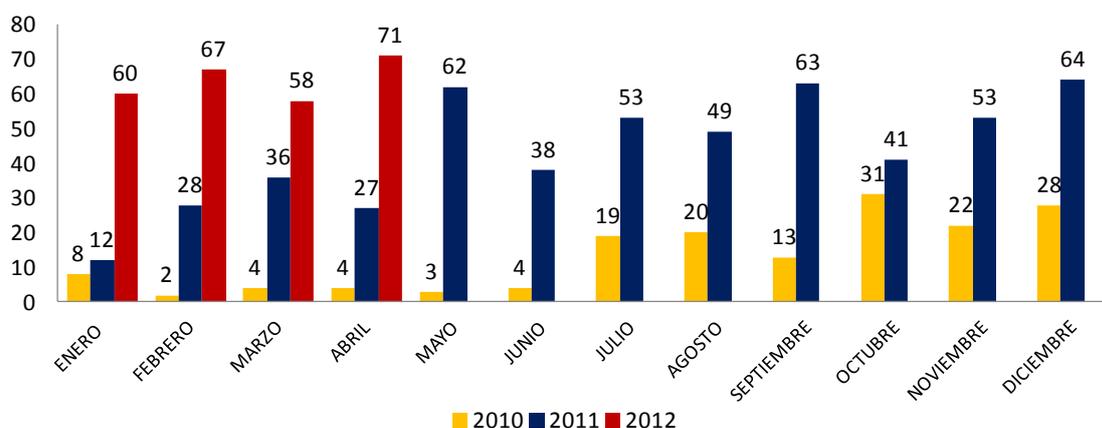
⁹ De 300 empresas contactadas por los asesores a la fecha, 50 han concretado exportaciones por el EF.

Los principales **beneficios y servicios** que reciben las MIPYMES a través de su participación en el EF son:

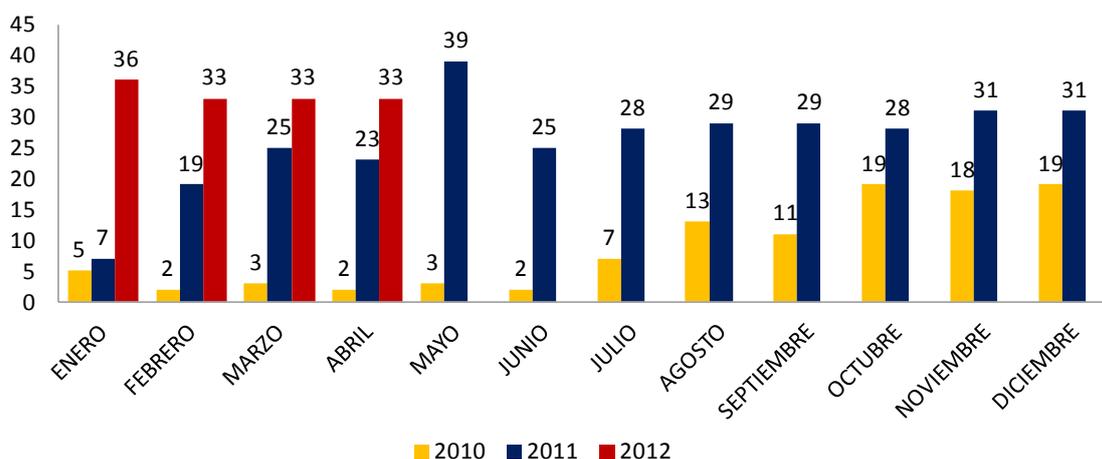
- ahorro tiempo
- tarifas más económicas del mercado (de acuerdo a estudio tarifario realizado en 2009 y consideran que deben de seguir siendo las más bajas, lo que es confirmado por clientes)
- se puede acceder a través de la web o en las oficinas de 4-72
- los documentos se validan en el punto de recepción, no es necesaria la intervención de un intermediario aduanero
- se estiman hasta 8 días para la entrega en destino
- implementado en 183 oficinas en todo el territorio del país
- seguro incluido sin costo a través de una empresa aliada estratégica
- devolución impuestos
- se dispone de cajas para el embalaje (se cobran)
- empresas que con convenio corporativo tienen: servicio de retiro en la empresa, 15% descuento y pago a 30 días

A continuación se presentan la cantidad de exportaciones y de exportadores registrados en EF entre enero de 2010 y abril de 2012 aportados por 4-72.

COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES 2009-ABRIL2012



CANTIDAD DE EXPORTADORES 2009-ABRIL2012



FUENTE: 4-72

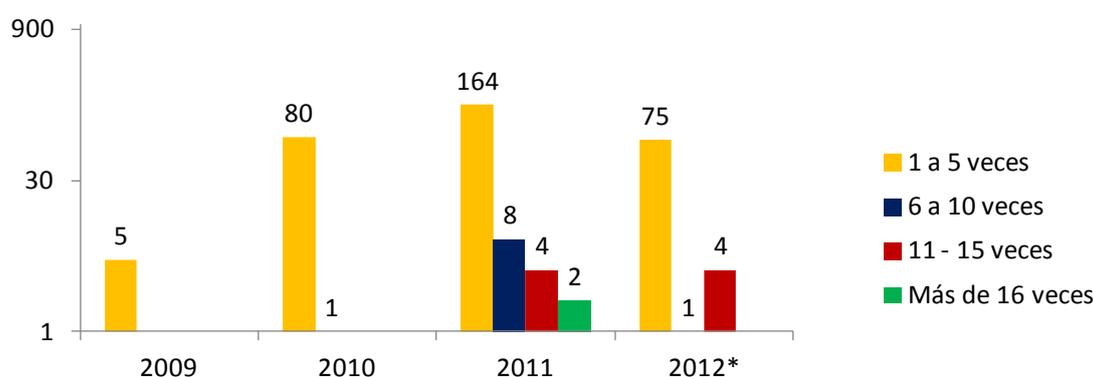
Resulta claro el incremento de exportaciones y exportadores año a año y esto es aún más evidente al comparar el mismo mes en cada uno de los años. Las instituciones participantes del EF coinciden en afirmar que la resistencia a formalizarse que existe en el país representa un freno para el crecimiento más significativo de la operativa del mismo. Los asesores de 4-72 que trabajan con las empresas manifiestan que el 70% de las contactadas no pueden exportar por el EF por que pertenecen al régimen simplificado.

De manera complementaria, los datos recogidos en la oficina de 4-72 visitada como parte de la agenda del trabajo de campo -si bien pueden no ser representativos del total de dependencias del operador postal oficial- señalan que se atiende un promedio de 100 clientes diarios, entre 20 y 30 de ellos concurren a enviar paquetes y reciben entre 6 y 7 envíos de EF al mes. Si bien esta información no tiene rigurosidad estadística, indicaría que 3 de cada 1000 personas que usan los servicios de 4-72 utilizan específicamente el EF.

La reutilización del servicio es un buen indicador de la pertinencia del mismo, ya que es una aproximación a la fidelización de los clientes por parte de los EF; si los clientes vuelven es razonable afirmar que lo hacen porque la herramienta responde a sus expectativas y a la necesidad de la empresa.

La información al respecto brindada por 4-72 es la que se presenta a continuación:

REUTILIZACION DE LOS SERVICIOS 2009-ABRIL2012



FUENTE: 4-72

Si bien no resulta claro si el primer intervalo incluye un solo envío o es 1 reutilización, o sea un segundo envío, es posible observar que existe efectivamente un uso reiterado del servicio por parte de los clientes.

Otro aspecto importante a señalar vinculado a la pertinencia es que el 38% de los usuarios de EF exportan por primera a través de este sistema, lo que estaría demostrando que el mismo es un buen mecanismo para iniciar a las MIPYMES en su proceso de internacionalización.

La Consultora pudo acceder en el marco de su trabajo a tres fuentes de información distintas en lo relativo al funcionamiento operativo del EF en Colombia, a saber: informes de la coordinación regional del Programa al BID-FOMIN, 4-72 y cuadro de mando de DNP.

No en todos los casos la información de estas fuentes coincide¹⁰, por lo que el uso de la misma y las conclusiones que de ellas se derivan deben ser tomadas con esa salvedad.

Se buscó trabajar en los análisis, a los efectos de reducir el margen de error derivado de las diferencias mencionadas, solamente a partir de tres variables relevantes: cantidad de

¹⁰ La Consultora solicitó aclaración sobre tres variables básicas (cantidad de exportadores, número de envíos y valor FOB de las exportaciones) a los efectos de trabajar a partir de ellas y no obtuvo respuesta.

exportadores, número de envíos o exportaciones realizadas y valor FOB de las exportaciones efectuadas; no todas las fuentes manejan las tres variables, ni les asignan el mismo valor. La información obtenida de cada una de las fuentes es la que se presenta a continuación:

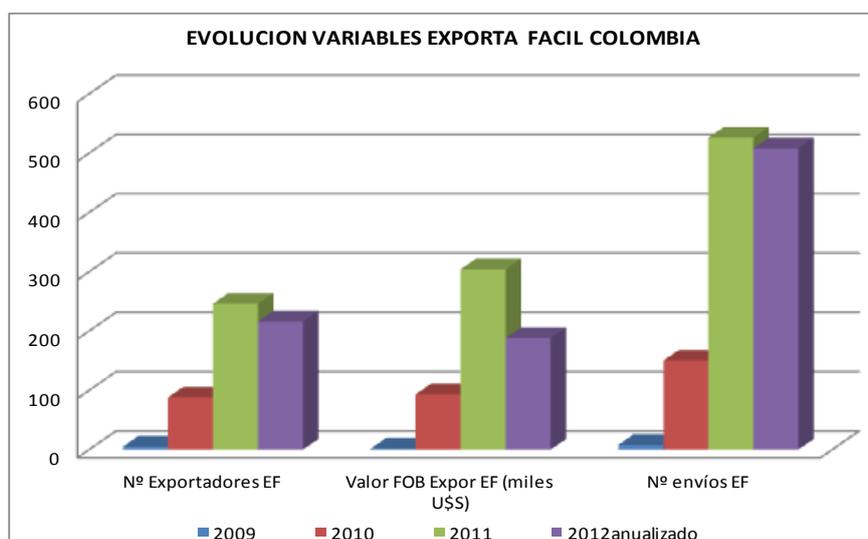
INFORMACION DNP						
CONCEPTO	2009	2010	2011	2009-2011	2012 (1º trim)	2009-2012 (1º trim)
Nº Exportadores EF	5	88	246	339	54	393
Valor FOB Expor EF (miles U\$S)	1,5	93	304	399	47	446
Nº envíos EF	8	150	526	684	127	811
INFORMACION 4-72						
CONCEPTO	2009	2010	2011	2009-2011	2012 (1º trim)	2009-2012 (1º trim)
Nº Exportadores EF		104	314	418	102	520
Nº envíos EF		158	526	684	185	869
INFORMACION ENTREGADA LA BID POR COORDINADORA PROGRAMA REGIONAL						
Los valores son acumulados desde el inicio al cierre de cada año						
CONCEPTO	2009	2010	2011			
Nº Exportadores EF		86	180			
Valor FOB Expor EF (miles U\$S)		108	406			

La información de DNP y 4-72 incorpora datos posteriores al cierre del Programa, esto permite actualizar la información y conocer el comportamiento del EF en la nueva fase una vez finalizado el apoyo del BID-FOMIN.

En el caso de DNP la información va hasta marzo de 2012 y en el de 4-72 hasta abril de 2012; a los efectos de la información de 4-72 se toma solamente hasta marzo para hacerla consistente con la de DNP.

Si bien en el Capítulo II se trabajó con la información de los PSRs presentados por la Coordinación Regional al BID-FOMIN, en este punto se ha optado -en acuerdo con UPAEP- por tomar como válidos los datos de los ejecutores nacionales. Al existir divergencias entre la información de DNP y 4-72 se eligió trabajar con los datos del primero, fundamentalmente porque 4-72 no presentó los valores FOB de las exportaciones ni la cantidad de exportadores totales del país.

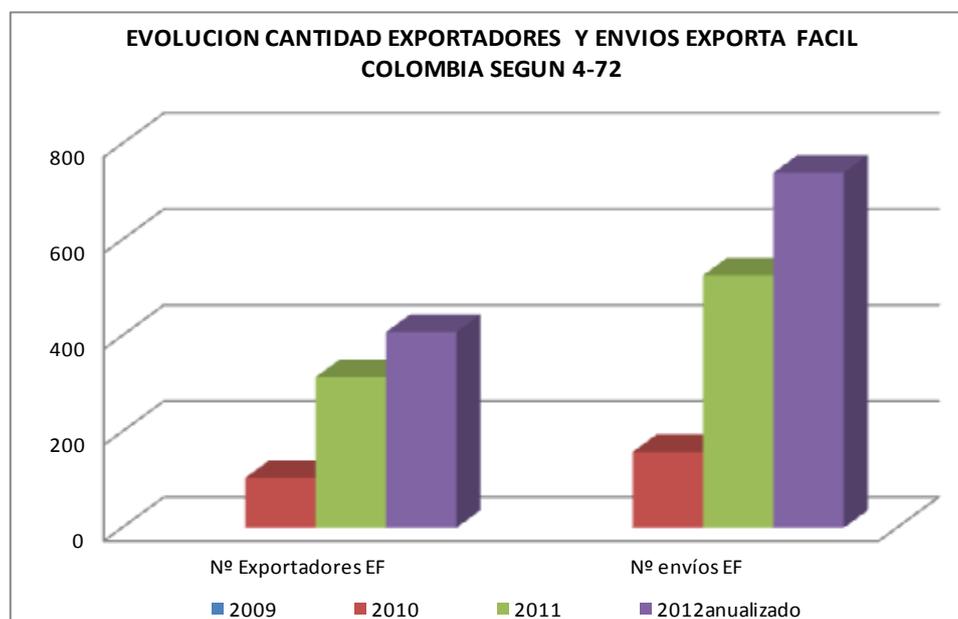
El gráfico que se presenta a continuación muestra la evolución de tres variables claves durante la ejecución del EF (2009-2011) y en el año 2012 a partir de la anualización de la información disponible correspondiente al primer trimestre.



FUENTE: Elaboración propia en base a información de DNP.

Se observa un crecimiento muy marcado hasta el año 2011 tanto del número de exportadores que utilizan EF, como del valor FOB de las exportaciones en miles de dólares y del número de envíos. Los datos del 2012 anualizados muestran en cambio una caída respecto al año anterior.

Si en vez de tomar los datos de DNP, se analizan los de 4-72 respecto a las dos variables que presenta (número de exportadores y de envíos) se obtienen resultados diferentes, tal como lo muestra el siguiente gráfico.



FUENTE: Elaboración propia en base a información de 4-72.

Es posible observar que de acuerdo a esta fuente en el año 2012 (a partir de la información del primer trimestre anualizada) continua el proceso de crecimiento del EF en lo que refiere a ambas variables.

Resulta fundamental a los efectos de una correcta valoración del proceso y de la gestión posterior a la ejecución del Programa trabajar en la consistencia de la información de las distintas fuentes.

A partir de la información de DNP relativa a 4 variables relevantes se elaboraron algunos índices que se recogen en la mitad inferior del cuadro que se presenta a continuación.

INFORMACION DNP						
CONCEPTO	2009	2010	2011	2009-2011	2012 (1º trim)	2009-2012 (1º trim)
Nº Exportadores Totales	6492	10492	10088	27072	SD	
Nº Exportadores EF	5	88	246	339	54	393
Valor FOB Expor EF (miles U\$S)	1,5	93	304	399	47	446
Nº envíos EF	8	150	526	684	127	811
% Exportadores EF / Exportadores Totales	0,1%	0,8%	2,4%	1,3%		
Envíos Promedio por Exportador EF	1,6	1,7	2,1	2,0	2,4	2,1
Valor FOB Promedio por Envío	188	622	578	583	369	550
Valor FOB Promedio por Exportador EF	300	1060	1236	1176	869	1134

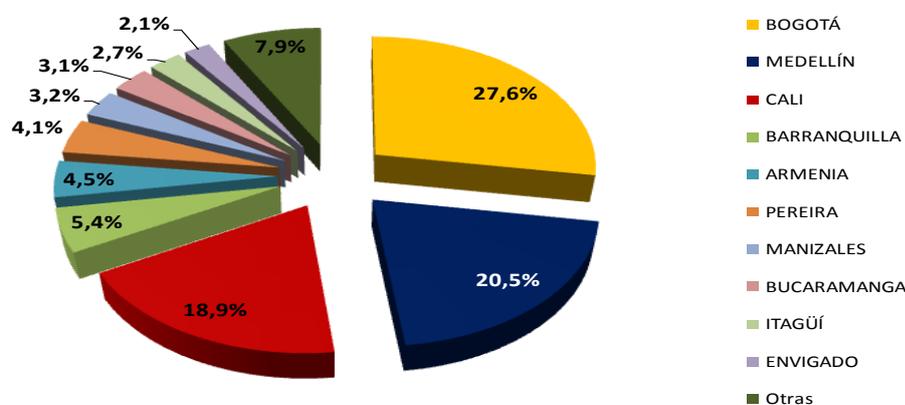
FUENTE: Elaboración propia en base a información de DNP.

Es necesario tener en cuenta que el Programa se lanza en diciembre de 2009 y por lo tanto ese año no debería considerarse, si se toma como partida del 2010 es posible afirmar que:

- se casi triplica la cantidad de exportadores que participan en EF entre 2010 y 2011,
- se más que triplica el valor FOB de las exportaciones canalizadas por EF en el mismo periodo,
- se multiplican por 3,5 el número de envíos realizados usando esta herramienta,
- se triplica la importancia (o el peso relativo) de los exportadores que usan EF sobre el total de los exportadores colombianos en un solo año,
- se incrementan en un 25% y un 41% el envío promedio por EF en los años 2011 y 2012 respectivamente respecto al 2010 que es tomado como base,
- aumenta un 17% el valor FOB promedio por exportador (pasando de U\$S 1060 a U\$S 1236) entre el año 2010 y 2011, cayendo un 18% respecto al año de referencia en el 2012 de acuerdo a los datos de DNP,
- se reduce en un 7% el valor FOB promedio por envío en el año 2011 respecto al 2010 y un 41% en el 2012 respecto al 2010, siempre de acuerdo a los datos de DNP.

El siguiente gráfico presenta las exportaciones canalizadas por EF clasificadas de acuerdo a su origen.

PRINCIPALES CIUDADES DE ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES 2009-ABRIL2012



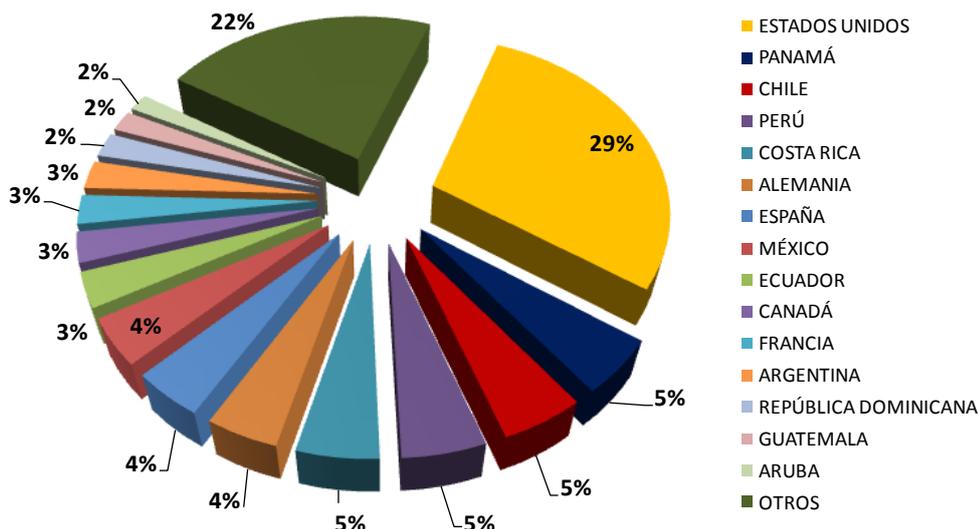
FUENTE: 4-72

La mayor parte de las mismas (67%) provienen de las tres principales ciudades del país: Bogotá, Medellín y Cali; esto es razonable ya que gran parte de la actividad productiva se concentra en las zonas urbanas más importantes. No obstante ello es relevante señalar la capacidad del EF de llegar y ser utilizado en una diversidad de regiones, lograda a partir de su implementación en más de 180 oficinas de todo el país.

De acuerdo a la información presentada en el último PSR, se exporta por EF desde el 42% de los departamentos de Colombia, superando ampliamente la meta de 15% establecida por el Programa.

En lo relativo a los destinos de las exportaciones canalizadas por EF se observa en el cuadro que se presenta a continuación una gran diversificación, si bien Estados Unidos es el principal recibiendo el 29% de los envíos.

PRINCIPALES DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES 2009-ABRIL2012

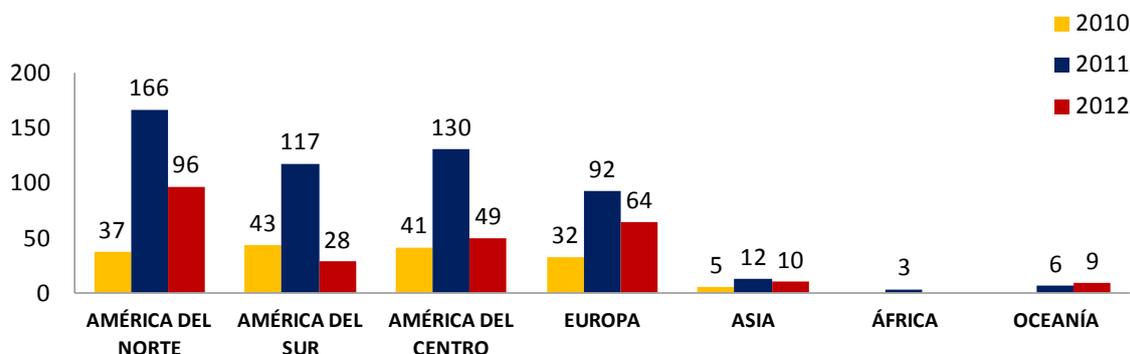


FUENTE: 4-72

Si bien existe una gran concentración de los envíos en mercados de las tres Américas, a pesar del poco tiempo que el EF lleva funcionando también se llega a los restantes continentes, tal como lo muestra el cuadro que se presenta a continuación.

COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES POR REGIONES 2009-ABRIL2012

FUENTE: 4-72



FUENTE: 4-72

Los principales productos exportados por EF son:

- fajas quirúrgicas y moldeadoras (9%)
- productos biológicos y naturales (9%)
- prendas de vestir en general (8%)
- ropa íntima unisex, pijamas, etc. (5%)
- bolsos y carteras en cuero, material sintético, etc. (5%)
- trajes de baño (4%)
- calzados en general (3%)
- sombreros (3%)
- jeans (2%)
- otros: artesanías, animales disecados, libros y revistas, bisutería, etc.

Es posible concluir que EF permite no sólo exportar, sino también desconcentrar el flujo exportador (al facilitar el acceso al mismo a empresas de todo el territorio nacional), diversificar mercados y productos exportables.

IV.A.3. Matriz FODA

Se les solicitó a la entidad de coordinación y al operador postal que manifestaran los principales componentes de la Matriz **FODA** (o **DOFA**) de Exporta Fácil Colombia, el resultado obtenido es el que se presenta a continuación:

Fortalezas

- Fácil (se simplificó muchísimo, se traslada el esfuerzo logístico al operador)
- Cobertura
- Precio
- Está funcionando, está la estructura (hay que ver cómo hacerlo más dinámico y no tan empujado)

Debilidades

- Falta de involucramiento efectivo y activo de entidad de promoción de exportaciones
- Problemas de entrega y desaduanaje en destino (es necesario mayor esfuerzo con el par en destino, “persistir, insistir y no desistir”)
- Respuestas de aduanas en países de destino, prolonga los tiempos
- Freno por bajo involucramiento y compromiso final al momento de implementar

Oportunidades

- Firma tratados de libre comercio
- Potencial exportador enorme del país

Amenazas

- Cualquiera puede en Colombia por ley realizar exportaciones postales, no hay exclusividad de 4-72 para EF o un servicio similar
- Fuerte competencia en el sector postal
- Se va a revisar en el país la definición del servicio postal universal
- Régimen tributario del país hace difícil que una MIPYME se formalice

IV.A.4. Opinión de los Clientes

Para la evaluación del servicio EF desde el punto de vista del cliente se utilizan distintas fuentes de información, a saber:

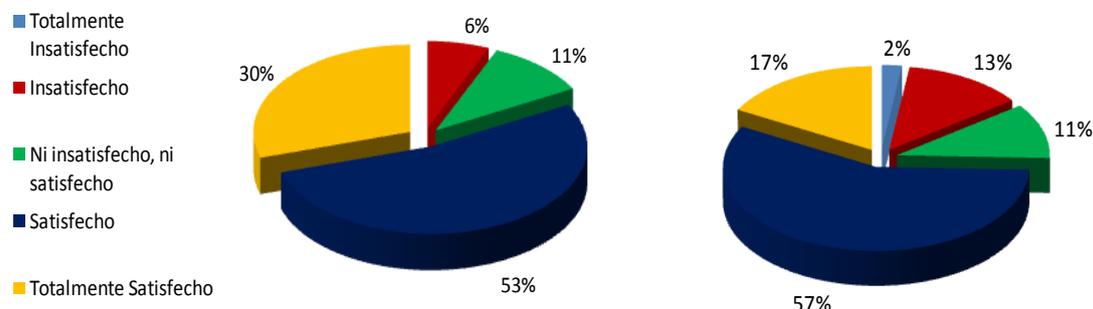
- Encuesta de Satisfacción de Clientes y Análisis de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) realizados por 4-72 en el marco del Programa
- Entrevista a dos empresas usuarias del EF realizada por la Consultora

- Metodología “mystery shopper” aplicada por la Consultora en una oficina de 4-72 del centro de Bogotá

Colombia es el único de los tres países que realiza anualmente **Encuestas de Satisfacción de Clientes**. La última de ellas fue realizada por 4-72 al finalizar el año 2011 y arrojó como principales resultados los que se muestran a continuación.

¿Qué tan satisfecho se encuentra su empresa con el servicio Exporta Fácil recibido?

¿Qué tan satisfecho se encuentra con el proceso de entrega del servicio Exporta Fácil?



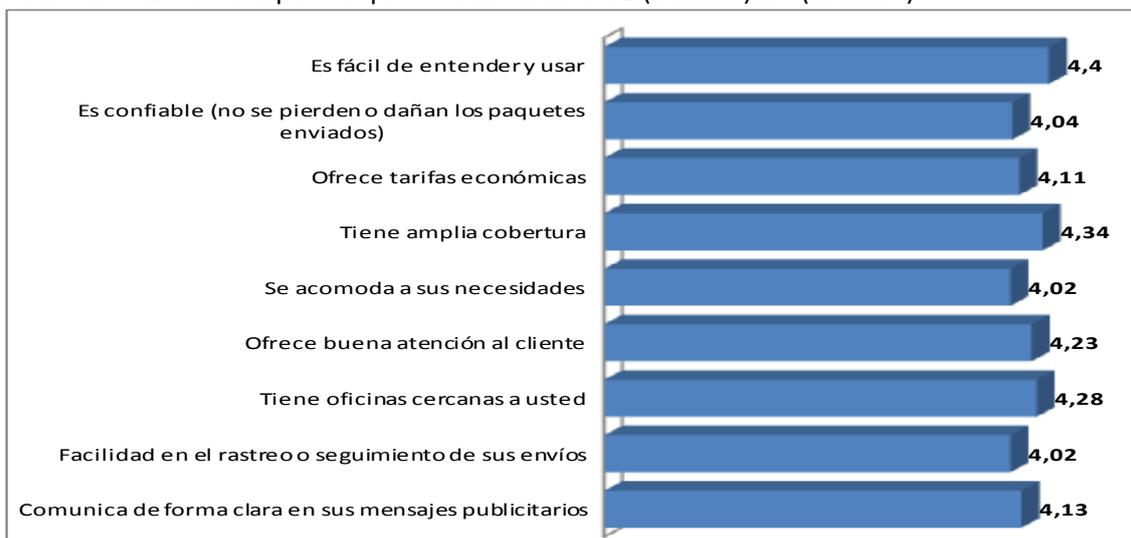
FUENTE: 4-72

Mientras el 83% de los clientes del Exporta Fácil están totalmente satisfechos o satisfechos con el servicio recibido, cae al 74% los que manifiestan los mismos niveles de satisfacción en lo que refiere al proceso específico de entrega. Los insatisfechos pasan del 6% cuando se trata del servicio en su conjunto al 15% cuando se consulta sobre el proceso de entrega.

A todos los países se les presentan problemas en la etapa de la entrega, tanto relativos al operador postal de destino como al desaduanaje, los que repercuten en la pertinencia y calidad de todo el servicio. Se trata de una dificultad difícil de resolver debido a la escasa incidencia de cada operador postal individual responsable de EF en todos los restantes operadores y aduanas de los países que no cuentan con este servicio.

No obstante ello se trabaja desde el Programa en tareas de sensibilización, información y comunicación con operadores postales y aduanas de los países receptores, especialmente con aquellas que representan los principales destinos de los envíos de EF.

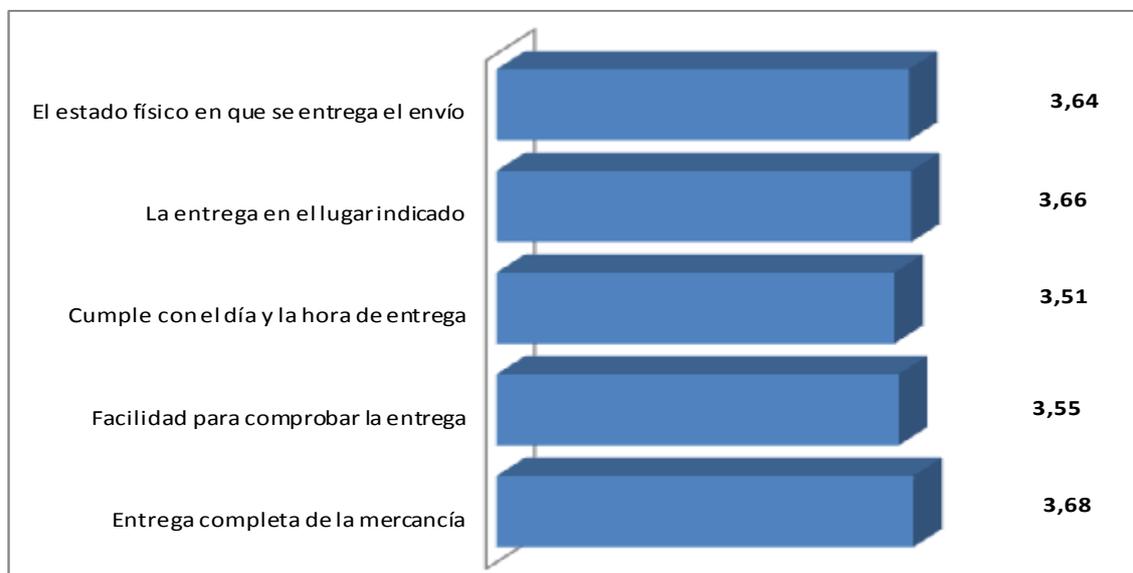
A continuación se muestran las respuestas a la pregunta: ¿Cómo califica el servicio Exporta Fácil en los distintos aspectos que se enumeran del 1 (mínimo) a 5 (máximo)?



FUENTE: 4-72

Todos los aspectos vinculados al EF son calificados muy positivamente (entre 4,02 y 4,4). A pesar de este buen nivel, dos de los tres aspectos que tienen la clasificación más baja se refieren a temas de seguimiento y entrega (Facilidad en el rastreo o seguimiento de sus envíos y Es confiable, no se pierden o dañan los paquetes enviados), consistentemente con lo comentado anteriormente en referencia al proceso de entrega.

A continuación se muestran las respuestas a la pregunta: ¿Cómo califica los aspectos vinculados al proceso de entrega del servicio de Exporta Fácil que se mencionan a continuación del 1 (mínimo) a 5 (máximo)?



FUENTE: 4-72

Resulta evidente una vez más que el proceso de entrega -y todos los aspectos vinculados al mismo- tienen una evaluación inferior a la del servicio EF en su conjunto; todos ellos se valoran de manera semejante (entre 3,51 y 3,68).

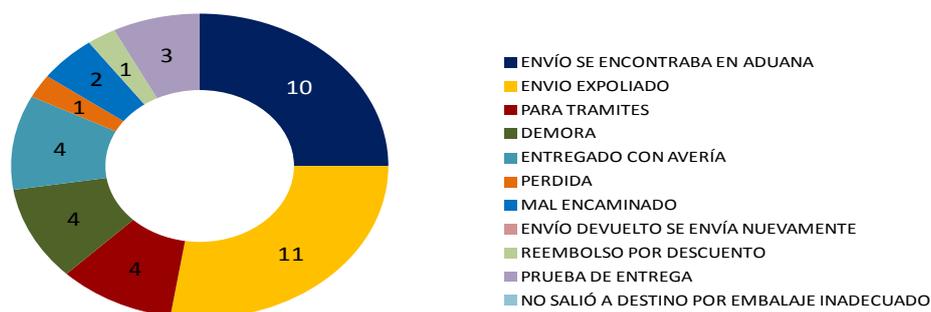
En lo relativo a las **peticiones, quejas y reclamos (PQR)** correspondientes al año 2011 y al periodo que va de enero a abril del 2012, se presentaron 40 PQRs, que representan el 5% de las exportaciones realizadas a través del EF en el periodo.

De acuerdo a la información brindada por 4-72, en el año 2011 hubo 8 peticiones y 13 reclamos y entre enero y abril del año 2012 se produjeron 18 reclamos.

Surge en este punto una llamada de atención a 4-72, ya que las PQR en el año 2011 representaron un 4% de los envíos realizados, mientras que en el primer cuatrimestre del 2012 subieron al 7,4%; lo que representa un incremento de las mismas del 86% entre un año y otro.

Se presenta a continuación el análisis realizado por 4-72 de las causas de las 40 peticiones, quejas y/o reclamos ocurridos en el periodo mencionado.

PRINCIPALES CAUSALES DE PQRs



FUENTE: 4-72

Como es posible observar en más de la mitad de los casos las mismas se deben a expoliación y a envíos encontrados en Aduana.

Dadas las características del servicio no es sencillo convocar exitosamente un número suficiente de usuarios a los efectos de la realización de un *Focus Group*; por lo que la Consultora optó por realizar **entrevistas a empresas usuarias** del EF.

Se concretaron entrevistas por parte del Programa con dos empresas de distintas características, las que si bien no representan una muestra representativa de los clientes del EF, aportan elementos interesantes desde su experiencia como usuarias.

La primera empresa se dedica a la fabricación de carteras, maletas, portafolios, backpacks, accesorios, etc. a partir de neumáticos reciclados. Fue creada a partir de un trabajo de grado de dos jóvenes hace 10 años, vende por Internet y en una tienda en Bogotá; exportan desde hace 5 años. En el año 2011 la empresa realiza un *join venture* con un inversor suizo que adquiere el 75% de la misma; primeramente se pensó vender a través de locales de “mercado justo”, pero el nuevo socio consideró que los productos eran innovadores y tenían mucho diseño y se volcó la estrategia hacia un nicho de mercado que busca esas características, de manera directa y a través de socios locales. Trabajan en la empresa 24 personas y cuentan con 2 satélites.

Conocieron EF a través de una publicidad y realmente “le abrieron la puerta a una PYME colombiana”. Hace menos de 4 meses que lo usan y están sumamente conformes; han realizado aproximadamente 25 exportaciones a destinos como: Japón, Inglaterra, España, Italia, Estados Unidos, Canadá, Australia, Ecuador, etc.

El servicio les parece “baratísimo”, su precio es el 50% del de DHL y UPS y por ser cliente corporativo tienen un descuento adicional del 15%, “si sos chico esas empresas ni te miran” a pesar de que “el mercado es de PYMES y ellas hacen el desarrollo del país”.

“Lo mejor para esta empresa son los TLCs” y los envíos por EF llegan siempre y son “super rápidos”; a vía de ejemplo mencionan que un envío a Australia salió un miércoles y llegó un lunes y otro a Italia salió un viernes y llegó un martes. El problema de Colombia es que los costos logísticos hacen poco competitivos los precios de sus empresas, EF los ayuda a ser competitivos.

EF “no es muy conocido y es una realidad que nadie usa correo nacional a nivel internacional”. La facturación y cobranza es lenta ya que en lugar de 30 días, terminan con un crédito de 60 a 90 días; lo que favorece a la empresa pero no a EF. Consideran que sería bueno que EF hiciera el certificado de origen y se evitarían contratar a un intermediario como hacen actualmente.

La segunda empresa usuaria se dedica a la exportación de inflables y promocionales, tiene 8 años de antigüedad y de entre 10 a 12 envíos que realiza por año, 7 aproximadamente los canaliza por EF. Conocieron la herramienta buscando alternativas para enviar los productos y los atendieron muy bien en la oficina que contactaron.

Plantea como ventaja del EF que la documentación es más sencilla, ya que si tuviera que intervenir una Sociedad de Intermediación Aduanera (SIA) es más complicado y lleva más tiempo.

Está tramitando el tratamiento de cliente corporativo que le permita crédito, descuento y recoger la mercadería en su empresa.

Considera que la tarifa (sin convenio) es “similar a la de mercado”, haciendo referencia a operadores privados, estos a veces pueden costar un poco más pero son más rápidos.

A veces el cliente tiene cuenta en un operador privado en su país, paga en destino y pide lo envíen por esa vía; no siempre elige la empresa colombiana por donde envían su exportación, suele hacerlo el cliente.

Solamente ha trabajado con 4-72 a través del EF, tiene una imagen neutra del operador postal. Ha recomendado EF a otros empresarios que lo han usado.

La Consultora utilizó la metodología de “*mystery shopper*” o “*cliente fantasma*” durante el trabajo de campo acudiendo a una oficina de 4-72 (oficina 1) como un cliente potencial a solicitar información para utilizar el servicio EF.

La funcionaria (funcionaria 1) a la que se dirigió la consulta referida a los requerimientos para realizar un envío por EF no supo cómo responder e inmediatamente llamó a una segunda funcionaria (funcionaria 2) que contaba con más edad y aparentemente más experiencia. La segunda funcionaria dio una respuesta breve y elemental, ante una consulta algo más concreta, respondió que había otra oficina (oficina 2) donde sabían más de EF y amablemente informó llamaría a una tercera oficina (oficina 3) para obtener el teléfono y dirección de la oficina donde podrían responder todas las consultas de EF. La llamada fue respondida por otra funcionaria (funcionaria 3) a quien se solicitó le requiriera a un compañero de oficina (funcionario 4) enviara a la funcionaria 2 vía mail el teléfono de la oficina 2. Luego de algunos minutos de conversación telefónica sobre otros temas se solicitó a la Consultora esperara la llegada del mail con los datos. Diez minutos después, a pesar de la amable atención y de la participación y/o mención de 4 funcionarios y 3 oficinas, la Consultora se retiró sin la información ya que el mail no había llegado.

La situación no fue la misma en la oficina de 4-72 visitada en el marco de las actividades que hicieron parte de la agenda del trabajo de campo, en ese caso se conocía y brindaba adecuadamente toda la información relativa al EF.

En dos de los tres países estudiados se constata una misma contradicción o diferencia en el operador postal, entre un gran compromiso y esfuerzo en la implementación del EF a nivel de alta dirección y gerencia y falencias en los puntos de contacto con los clientes.

IV.A.5. Estado de situación del Plan Estratégico

Colombia consideró al momento de cierre del Programa que “aún cuando EF es hoy un servicio competitivo dentro del sector de envíos postales, su sostenibilidad en el tiempo no está garantizada”. Estableció en su Plan de Sostenibilidad tres temas sobre los que era necesario establecer líneas estratégicas; ellos eran:

- Promoción de la demanda
- Gestión e institucionalidad
- Operación y logística

Los avances al momento del trabajo de campo estaban fuertemente condicionados por la imposibilidad de concretar el traspaso de la coordinación del EF en su tercera fase -tal como fuera previsto en el Conpes- al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Si bien se previó que estuviera a cargo de Proexport, por los motivos ya mencionados se considera actualmente que se haría cargo del mismo la Dirección de MIPYMES de dicho Ministerio. No obstante ello, esta Dirección presentó interrogantes respecto a: ¿cuál es la situación de 4-72?, ¿qué ocurrirá con ella a futuro?, si se toma la coordinación ¿qué pasa con 4-72?, ¿será el operador?

Todas estas interrogantes muestran que no se estaría muy cerca de conformar y consolidar la institucionalidad imprescindible para el funcionamiento, gestión y promoción de la demanda.

Esto lleva a pensar que, al momento del trabajo de campo, los dos primeros temas estaban comprometidos y para destrabarlos es fundamental encontrar una entidad con voluntad y convencimiento para liderar y coordinar un equipo interinstitucional mayor que trabaje en y por el EF.

El tema de operación y logística sigue estando a cargo de 4-72 y está siendo atendido adecuadamente.

Si bien los temas operativos están funcionando al haberse integrado EF a la cartera de servicios de 4-72, resulta evidente la urgencia que reviste la atención de los temas estratégicos y de gestión.

IV.A.6. Desafíos actuales y futuros.

DNP hace una enumeración de retos y responsabilidades actuales -de cara al futuro- del EF. Los **retos** los agrupa en los tres grupos que se enumeran a continuación:

- Retos normativos
 - Se identifica el obstáculo normativo para el aprovechamiento del servicio por parte de los microempresarios pertenecientes al Régimen Simplificado.
 - Es necesario revisar que la devolución del IVA se pueda tramitar con la guía de Exporta Fácil.
 - Se recomienda la ampliación del tope del peso de mercancías de 30 kg a 50 kg.¹¹
- Retos de promoción
 - Consolidar plan de mercadeo en coordinación con otras entidades con miras a aumentar las exportaciones.
 - Consolidar la alianza estratégica con PROEXPORT para las exportaciones de las empresas asociadas.
- Otros retos
 - Implementar el curso virtual del SENA de capacitación en Exporta Fácil dirigido los funcionarios de 4-72.

Se considera a la articulación institucional como el elemento clave imprescindible para enfrentar todos estos retos.

DNP identifica también las **responsabilidades y roles institucionales** de los distintos actores involucrados en EF, a saber:

- Responsabilidad DNP
 - Trabajar en pro de los lineamientos de política (TIC: impulso al sector postal y Comercio Exterior: iniciativas arancelarias y aduaneras) establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” 2010-2014.
 - Hacer seguimiento a los avances normativos.
 - Gestionar espacios estratégicos de socialización y difusión.
 - Coordinar la implementación del curso virtual con el SENA.
- Responsabilidad 4-72
 - Continuar con campaña de publicidad de Exporta Fácil, gestionar espacios de capacitación del servicio, identificar y focalizar nichos de mercado objetivo, diseño de estrategia y trabajo con los sectores identificados.

¹¹ Ante la consulta a UPAEP sobre el punto se informa que el aumento del tope de peso a 50 kilogramos no es una posibilidad realista.

- Fortalecer el equipo comercial de Exporta Fácil, gestionar alianza comercial con Proexport, realizar seguimiento y consolidación de exportaciones de empresarios asistentes a eventos.
- Implementar encuesta de satisfacción, evaluar integración del servicio con giros internacionales (reintegro de divisas) y comercio electrónico.
- Continuar fomentando la Partida Arancelaria Específica.
- Utilizar la misma política de comercialización y distribución de los demás productos de portafolio de 4-72, donde se establece que el cliente dentro del contrato puede utilizar cualquiera de los productos.
- Responsabilidad Ministerio Comercio, Industria y Turismo
 - Apoyar la difusión a través de iniciativas con responsabilidad directa del Ministerio e identificando espacios de participación del 4-72.
 - Gestionar espacios de socialización del proyecto e incluirlo en los diferentes proyectos existentes en el Ministerio.
 - Capacitar funcionarios regionales en el proyecto y mecanismos de difusión.
 - Vinculación de nichos o sectores potenciales de mercado al proyecto.
- Responsabilidades Proexport
 - Gestionar participación del proyecto en eventos organizados por Proexport, coordinar instalación de puntos especializados de Exporta Fácil, generar estrategias de trabajo con macro Sectores.
 - Consolidar Alianza Comercial con 4-72.
 - Capacitar a las MIPYMES colombianas en el tema del comercio electrónico y la cultura exportadora.
- Responsabilidades DIAN
 - Revisar y adaptar normatividad aduanera y tributaria para facilitar los procesos de exportación.
 - Explorar la posibilidad de alianzas con autoridades aduaneras para tratamiento especial a envíos por Exporta Fácil.
 - Capacitación de sus funcionarios sobre el alcance de Exporta Fácil en dicha entidad.
- Responsabilidades Ministerio de TICs
 - Promocionar las políticas de mediano y largo plazo.
 - Revisión de la Ley postal (1369 de 2009) para el tema del tope del peso de las mercancías.

La Consultora comparte como resumen la opinión de que “Colombia y el operador cumplieron con la tarea, sale un documento Conpes y al inicio se trabajó conjuntamente, pero luego y sobre la marcha 4-72 queda solo y para la nueva etapa se necesitan cosas distintas y mayor involucramiento de otras entidades”.

Tanto la coordinación actual como 4-72 consideran -y resulta razonable- que sería beneficioso que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo incorporara EF a su plan integral de apoyo a empresas, teniendo a su cargo la difusión, promoción, asesoría, etc. permitiendo al operador postal focalizarse en su *core business*. Consideran que el éxito del EF y el desarrollo del

mercado dependen de que el liderazgo del mismo a futuro -tal como estaba previsto- lo asuma una entidad de promoción de exportaciones, citando reiteradamente como ejemplo al rol de Promperú en el EF de su país.

El conocimiento y la cercanía con el exportador son fundamentales, mejorar la difusión e información permitiría también que muchos de los envíos internacionales que hoy se hacen a través de 4-72 y couriers, se hicieran por EF. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es quien tiene ese *expertise* y sería el responsable principal de incentivar, generar y desarrollar la demanda, mientras 4-72 debería encargarse de ser cada vez más competitivo y eficiente desde el lado de la oferta.

Es importante trabajar en la formación y consolidación de un **ecosistema** donde participen con diferentes roles y funciones claramente definidos y de acuerdo a sus características, todas las instituciones involucradas en el tema tanto públicas y privadas, como nacionales, regionales y territoriales.

Es imprescindible que todas las partes se pongan de acuerdo y articulen acciones para mantener y escalar el EF. Todos han mostrado una buena disposición, pero no se visualizan avances efectivos de cara a la próxima etapa y son muchas las interrogantes no respondidas e incluso no formuladas formalmente.¹² Lo que sí es claro es que DNP, habiendo cumplido ya con lo estipulado en el Conpes, no continuará con el rol de coordinación y que no aparecen entidades que proactiva y entusiastamente deseen tomar ese rol. También parece evidente que la etapa de consolidación y escalamiento no puede ni debe estar a cargo de una entidad de planificación, sino de una vinculada a la ejecución.

Adicionalmente al ecosistema sería pertinente constituir un **equipo de trabajo** más reducido, de carácter más ejecutivo, a cargo de llevar adelante la implementación en la nueva etapa de consolidación y escalamiento del EF. El mismo debe tener a su cargo todas las áreas y tareas que esto implica, lo que va más allá de la operativa postal e incluye -entre otros- difusión, promoción, identificación de potenciales clientes, apoyo y fortalecimiento de los mismos en su proceso de internacionalización, etc.

Es necesario -además de constituir un equipo de trabajo- el **trabajo en equipo**, el potencial y las sinergias necesarias para enfrentar los desafíos de la siguiente fase requieren articulaciones inteligentes y efectivas.

Por último es necesario generar y consolidar un **liderazgo** claro que guíe al grupo de trabajo y esto va más allá de la coordinación y parece razonable surja de y se base en las instituciones especializadas en temas de desarrollo y -preferentemente- de desarrollo exportador.

¹² En este sentido es importante mencionar dos hechos que sorprendieron a la Consultora. El primero de ellos ocurrió en la entrevista con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, donde se consultó al Coordinador del Programa respecto a “¿qué va a pasar con 4-72, seguirá funcionando? ¿se va continuar con el EF, quién lo tendrá a su cargo?”. Al finalizar la reunión pareció haber una buena disposición y compromiso por parte de la Dirección de MIPYMES del Ministerio para incorporar la coordinación del EF. No obstante ello al leer las actas de las reuniones mantenidas meses atrás con representantes de Correios de Brasil y de UPAEP el desarrollo de las mismas es idéntico al del presenciado por la Consultora, lo que demostraría que los avances efectivos son poco relevantes y que no terminan de concretarse y/o asumirse los compromisos a futuro.

IV.B. PERU

IV.B.1. Antecedentes y Características¹³

Exporta Fácil se define en Perú como “un mecanismo promotor de exportaciones diseñado principalmente para el micro y pequeño empresario, mediante el cual podrá acceder a mercados internacionales”.

Los **antecedentes** del Programa aparecen apenas aprobada la Agenda Consensuada de 31 proyectos de IIRSA en 2004; Perú se interesa por implementar el Exporta Fácil de manera inmediata y en el año 2005 negociaba ya los recursos con el Banco Mundial porque “si o si” lo quería.

Se firma un Memorando de Entendimiento entre Prompex¹⁴ y Correios de Brasil y EF pasa a funcionar dentro del Consejo Nacional de Competitividad.

Una resolución interna crea un Grupo de Trabajo interinstitucional y comienza a trabajarse en el EF el 14 de febrero de 2007 con un plazo predefinido de 4 meses para implementarlo. Perú es el primer país donde se realiza la adaptación de la metodología de Brasil a otra realidad nacional; para ello 4 funcionarios de Brasil trabajan durante 20 semanas con sus contrapartes peruanas en las etapas que prevé el Programa para su adaptación e implementación en nuevos países.

El servicio se lanzó en julio de 2007 y como no se disponía de fondos para financiar una etapa piloto comenzó a funcionar directamente con exportadores y exportaciones reales.

Todo lo anterior muestra no sólo una fuerte voluntad por parte del gobierno por llevarlo adelante, sino también una efectiva priorización que permitió la coordinación y acción interinstitucional para su implementación en un plazo que podría considerarse a priori imposible.

Por lo tanto, cuando se firma el Convenio con el FOMIN Perú ya había iniciado su trabajo con el EF con recursos del Banco Mundial, no obstante ello este apoyo es considerado fundamental para su consolidación.

Los principales **objetivos operativos** del EF se focalizan en que:

- sea fácil para el usuario y el operador,
- sea de bajo costo en el proceso de exportación,¹⁵
- capilaridad, acceso en cualquier punto del país.

En el caso peruano, se da una **alineación del EF con las definiciones, estrategias y políticas marco del gobierno para el desarrollo del país** y el mismo se presenta como un proyecto del gobierno del Perú. El 28 de julio de 2009 (fecha patria peruana) el Presidente en su discurso

¹³ Gran parte de la información contenida en este punto ha sido tomada de las presentaciones realizadas por Promperú, Serpost y Sunat a la Consultora, la restante fue recogida tanto en las distintas entrevistas mantenidas también en el marco del trabajo de campo como en las páginas web donde se incluye Exporta Fácil Perú.

¹⁴ Organismo promotor de exportaciones de Perú constituido en 1996 a partir de la fusión de varias dependencias del Estado y que luego se transformará en Promperú.

¹⁵ Antes alguien del centro del país sólo podía exportar desplazándose a donde hubiera una aduana, incluso en Lima ir al Centro de Clasificación puede llevar 2 horas y una vez allí los trámites implicaban 5 horas más; ahora se hace en 5 minutos por Internet.

hace referencia a Exporta Fácil, mostrando la importancia que éste tiene para el Estado y el gobierno.

Se trata de un país con una fuerte vocación y estrategia exportadora, que cuenta actualmente con tratados de libre comercio con 52 países, lo que se refleja en el objetivo del EF de promover la cultura exportadora. Se afirma que “no es un negocio propio de Serpost, sino un producto del país para un sector marginado del comercio exterior”.

A su vez el 98% de las unidades económicas de Perú son MIPYMES y el 75% de la población económicamente activa trabaja en ellas. Muchas veces -aunque no necesariamente- las mismas se asocian a mayor precariedad y fragilidad, aislamiento, limitado acceso a mercados, servicios y herramientas de desarrollo empresarial y -como consecuencia- menores niveles de ingreso y reducidas oportunidades de crecimiento. El EF responde a esa realidad y sus principales actores lo definen como “una herramienta de inclusión”, diseñada para permitir el acceso a mercados internacionales de los que de otra manera no podrían hacerlo.

La Consultora considera interesante y pertinente la estrategia de inclusión en un sentido amplio (social, económica, ciudadana, tecnológica, etc.) a través de la inclusión económica, posibilitando el acceso a ámbitos más amplios que el mercado doméstico mediante una herramienta como el EF. Es más habitual que la inclusión se entienda y encare exclusivamente desde la dimensión social, si bien existen sobradas evidencias en la experiencia de cooperación internacional al desarrollo en América Latina de que la inclusión social sólo es sostenible en el tiempo si cuenta con un sustento de inclusión y participación real y efectiva en la dimensión económica.

En el caso de un país con las características geográficas y poblacionales del Perú la inclusión implica también el acceso y uso del EF en y desde cualquier lugar del país; esto se asocia a una línea de acción del gobierno vinculada a la descentralización y el alcance nacional. La capilaridad del servicio postal que brinda Serpost, sumado al uso de la tecnología como herramienta para el acceso y la inclusión hacen que esto sea posible. De esta manera se puede comenzar a hablar de un puente y ya no de una brecha tecnológica en el caso de las MIPYMES. EF es entonces una herramienta de inclusión en múltiples sentidos: económico, geográfico, tecnológico, etc.

Por lo tanto el Programa apunta, se enmarca y alinea con estrategias y políticas nacionales relativas, al menos, a:

- generación de empleo y alivio de la pobreza,
- generación de cultura exportadora,
- descentralización,
- uso de Internet y reducción de la brecha tecnológica,
- desarrollo de iniciativas de comercio electrónico.

El marco de estrategia y política pública es clave al momento de determinar qué **tipo de beneficiarios** pueden utilizar este sistema simplificado de exportaciones.

En el caso de Perú pueden utilizarlo tanto empresas (que ya sean exportadoras o que actualmente se vuelquen al mercado local) como personas naturales (artesanos, comerciantes, etc.)¹⁶. El gobierno peruano asigna un rol importante a la incorporación y el acceso a nuevas

¹⁶ En este último caso se puede exportar con boleta de venta (no se requiere factura oficial) si son sujetos del nuevo régimen simplificado (RUS). Este régimen es para los casos en que los ingresos

oportunidades de negocios a personas y empresas que hasta la aparición del EF estaban fuera del comercio internacional. La herramienta apunta a las micro y pequeñas empresas, no así a las medianas y la SUNAT ha simplificado sus procedimientos con la finalidad de adecuarse a sus necesidades y características.

A través del **marco normativo**¹⁷, Perú genera las condiciones y se adecua para consolidar el correcto funcionamiento del EF; como ejemplos en ese sentido se pueden citar:

- la creación del Grupo de Trabajo interinstitucional,
- la Resolución 341 de junio de 2007 que establece las pautas para el despacho de exportación con fines comerciales vía servicio postal,
- la ampliación del límite del monto a enviar por EF de U\$S 2.000 a U\$S 5.000,
- el cambio en la ley de comprobantes de pago para poder exportar con boleta de venta y no con factura en caso de RUS, etc.

Como ya se mencionara, a los efectos de implementar el EF en Perú se crea un **Equipo de Trabajo Interinstitucional**, cuya configuración se observa en la diapositiva que se presenta a continuación.



Un proyecto del Gobierno que involucra varias instituciones

GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL



FUENTE: Promperú y Serpost, ambas incluyen el esquema del Grupo de Trabajo Interinstitucional en sus presentaciones.

La información brindada por Serpost detalla las responsabilidades de cada uno de los participantes en Exporta Fácil, a saber:

mensuales no superan los 360.000 soles, se paga una cuota fija mensual baja y no es necesario llevar contabilidad ni pagar impuesto a la renta, IGV o para promoción municipal.

¹⁷ Decreto Supremo Nro. 163.2009-EF. Sustituye el Epígrafe y el Tercer párrafo del Art. 28, modifica el Art. 29 del Reglamento Aduanero, Introduce el concepto de "Declaración Simplificada Consolidada" y el Reglamento correspondiente.

- Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC): hace la reglamentación del sector postal
- Ministerio Relaciones Exteriores (MRE): es agente de desarrollo y de cohesión de la identidad nacional y representa el Perú en IIRSA
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): es responsable por el adaptación del marco legal y el cambio de normas vinculadas al proyecto
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR): define, dirige, ejecuta y supervisa la política de comercio exterior
- Consejo Nacional de Competitividad (CNC): fomenta la competitividad de los sectores productivos del país
- Promperú (ex Prompex): es la agencia de promoción de la imagen del Perú en exportaciones y turismo.
- Mi Empresa (ex Prompyme): hace capacitación y organización de las PYMES
- Sunat: tiene a su cargo la Aduana Postal
- Serpost: es el operador público de los servicios postales en el país
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI): no se define su rol

En una de las fuentes se menciona también al Ministerio de Trabajo y Promoción Social (MTPS) como parte del Grupo de Trabajo.

El trabajo desplegado durante los 4 meses iniciales de implementación de EF fue muy importante, “se pararon las instituciones para esto”. A vía de ejemplo se puede mencionar que funcionaron 14 grupos de trabajo internos en Sunat y 13 en Serpost, las instituciones con mayor responsabilidad en la implementación operativa de esta herramienta.

A medida que se fue avanzando en la implementación, el EF pasó a su operativa normal, la misma cuenta con un **mecanismo de funcionamiento** sencillo y que consiste en un ciclo de 3 pasos, a saber:

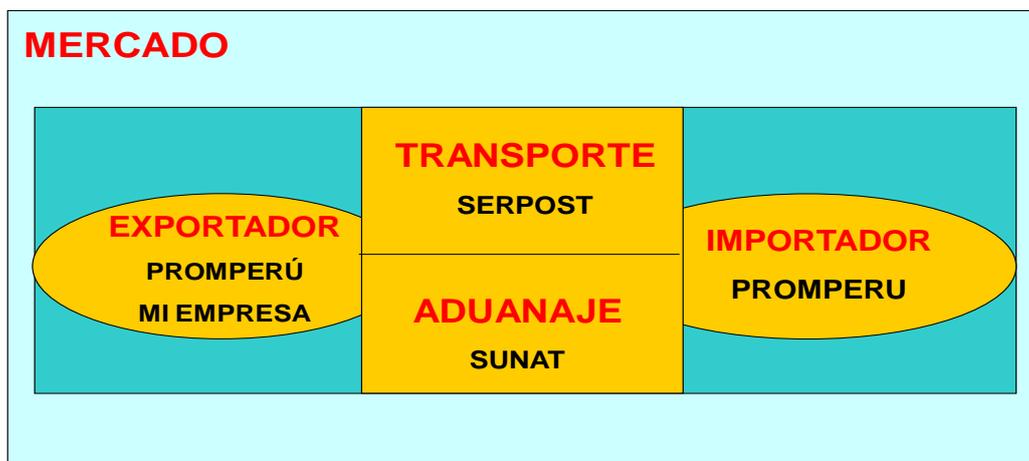
- Paso 1: ingreso a SUNAT virtual
- Paso 2: llenado declaración Exporta Fácil (DEF)
- Paso 3: dirigirse con el paquete a la oficina de Serpost de la localidad, en caso de clientes corporativos se recoge el paquete en la empresa

Es importante resaltar que se inicia en la plataforma de Sunat y es pensado y diseñado como un servicio virtual desde el momento cero, cosa que no ocurrió en Brasil, aún siendo el precursor de la metodología y el servicio.

La herramienta virtual cuenta con un simulador que cumple varios fines y permite: capacitarse, autoregular el uso, llenar el formulario paso a paso, delegar en el personal a medida que se crece, etc.

A continuación se muestra el rol actual de cada una de las instituciones involucradas en la operativa normal del EF.

Como actúan las instituciones en el Exporta Fácil Perú



FUENTE: Promperú

EF Perú tiene como líneas de trabajo relevantes y permanentes tanto la difusión como la capacitación.

Para la **difusión** del EF se han desarrollado acciones diversas, tanto de tipo puntual como permanente, entre ellas se pueden mencionar:

- evento masivo de lanzamiento,
- lanzamiento en 10 lugares del país el mismo día y a la misma hora,
- webs institucionales (Promperú, Serpost, Sunat)
- publicidad directa
- avisos publicitarios
- merchandising
- capacitaciones,
- Miércoles del Exportador (Promperú)
- Jueves de EF (Serpost)
- Información en los centros de desarrollo empresarial (Cofide, Macmype)
- Manuales en formato comic para difundir EF
- Premiación a usuarios destacados del EF

La **capacitación** se orienta tanto a los recursos humanos de los operadores de la herramienta como a los usuarios y potenciales clientes. En este último caso se hace a través de actividades e instancias como:

- Jueves del Exporta Fácil
- Centro Empresarial Cofide

- Macpyme
- Días del Exportador (Promperú) presencial y online
- PROMO (Promperú)
- Foros especializados en ferias internacionales (Promperú)
- Otros eventos, mediante invitación

En función de este esquema de operaciones y de la etapa de consolidación y escalamiento en que se encuentra EF en Perú el **Grupo de Trabajo actual** se ha ido reduciendo a las entidades directamente participantes en su funcionamiento regular. El mismo tiene un rol de monitoreo y mejora del servicio y se enmarca dentro de Consejo Nacional de Competitividad.

El **operador postal oficial**, Servicios Postales del Perú S.A. (Serpost), ha tenido un rol fundamental en el Programa hasta el momento. Se trata de un nuevo operador postal surgido luego del cierre del que fuera el operador postal público. Es una persona jurídica de derecho privado organizada de acuerdo a la Ley de Actividad Empresarial del Estado y a la Ley General de Sociedades, cuya actividad principal es la prestación de los servicios postales en todas sus modalidades con ámbito de acción a nivel nacional e internacional.

El Decreto Legislativo N° 685 le otorga la concesión del servicio postal, sin exclusividad, obligando a prestar el servicio en todo el país, con carácter de administración postal del Estado, para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales.

Al igual que en el caso de los demás países, las principales fortalezas de Serpost radican en la capilaridad de su red que llega a todo el territorio nacional y su pertenencia a una red internacional de correos. Los usuarios de EF mencionan como principales debilidades que “cambiaron de nombre pero siguen siendo la misma empresa postal pública, con el mismo personal y los estándares de servicio público”.

A diferencia de Correios de Brasil, que tiene prácticamente control del mercado y productos monopólicos, Serpost tiene que convencer al cliente para que confíe en él, tiene la traba inicial del peso de la marca y es más fuerte el courier privado.

Serpost se define a sí misma como “una empresa privada, ligada al gobierno y con compromiso social”.

Inicialmente hubo “una barrera interna fuerte en Serpost respecto a EF, se hizo una proyección muy agresiva del negocio que debía reflejarse rápidamente en los ingresos de la entidad, esto no ocurrió y se cuestionó la conveniencia de invertir en algo de que no es negocio”. Finalmente se redefinió la mirada de corto plazo inicial pasando a una de mediano plazo, que contempla, además de los ingresos crecientes aunque a un ritmo distinto al proyectado, el aumento del negocio de paquetería que ha generado EF, así como el incremento en la confianza del cliente EF en Serpost y la relevancia de los objetivos de inclusión y descentralización.

Dentro de Serpost se direccionan los envíos del EF al EMS -que es un servicio prioritario de la Unión Postal Universal (UPU) y por lo tanto de todos los correos- sinó, al no ser EF un producto de correo internacional que tienen todos los países, no sería prioritario en el operador postal de destino. Se manifiesta que el ideal sería que EF fuera un producto del correo universal.¹⁸

Serpost desarrolló adicionalmente un Manual de Embalaje que ha sido adoptado por Brasil y Ecuador.

¹⁸ Consultado UPAEP al respecto se evalúa como altamente improbable que esto ocurra. Sin embargo en la entrevista con Correios de Brasil surge que se estaría pensando en la universalización del EF a través de asesoría a distancia y monitoreo de los EF existentes en Latinoamérica y de la elaboración de manuales de funcionamiento a partir de la experiencia adquirida.

La Superintendencia Nacional de Aduana y Administración Tributaria (Sunat), como su nombre lo indica, tiene a su cargo no solamente las tareas de aduana, sino también las de tributación. En el EF de Perú la **aduanas** es también clave y aún más relevante, ya que desde el inicio la herramienta fue diseñada para funcionar en su plataforma, se realizan las adaptaciones necesarias para fusionar en una declaración virtual única (DEF) que se completa desde esa plataforma los requisitos tanto de aduana como postales.¹⁹

El rol de la aduana ha pasado de ser puramente de fiscalización y control a uno más cercano al de facilitación de operaciones logísticas. Todo esto con el objetivo de apoyar a este tipo de empresas en su desarrollo a través del comercio exterior y de entender que para ello la formalización de las mismas debe entenderse como un proceso en etapas más que como un acto único y aislado. El equilibrio entre estos dos aspectos -facilidades y control- no es sencillo, pero Sunat parece estar llevándolo delante de manera efectiva, con resultados interesantes tanto en términos de empresas involucradas, cantidad y volumen de exportaciones, como de MIPYMES que se formalizan.

Desde Sunat los aportes al EF son tanto tecnológicos (mejores herramientas) como aduaneros y tributarios.

La tarea de **coordinación**, definida en el esquema del Grupo de Trabajo Interinstitucional como Secretaría Técnica, es responsabilidad de Promperú (Comisión de Promoción de Perú para la Exportación y el Turismo) y está a cargo de su Sub Dirección de Asistencia Técnica.

Se trata de una institución especializada en la promoción de exportaciones y de la imagen país y de un equipo altamente profesional, capacitado y experimentado en el trabajo con empresas. Promperú tiene vasta experiencia en la difusión, promoción, apoyo a través de servicios de desarrollo empresarial (SDE) y acompañamiento a empresas en su internacionalización. Esto representa un diferencial relevante frente a los otros casos analizados que se refleja transversalmente en todas las dimensiones y niveles (estratégico, de gestión y operativo) del EF. En febrero de 2012 Promperú obtuvo la certificación ISSO 9001 en varios de sus procesos, actividades y servicios.

Solamente a vía de ejemplo se mencionan algunos aspectos de este diferencial que aportan al EF la naturaleza y las características del coordinador:

- conocimiento y cercanía a los “clientes” actuales y potenciales,
- importante poder de convocatoria de otros actores relevantes del sistema, así como de “clientes”,
- implementación de una concepción integral del desarrollo y la internacionalización de empresas,
- conocimiento y experiencia de trabajo en profesionalización de empresas,
- interés en que EF sea una herramienta que aporte más allá de la exportación en concreto,
- aprendizaje continuo,
- acceso de la MIPYME a una oferta integral de servicios, que combinan capacitación, asistencia técnica, bases de datos, etc.,

EF Perú se apoya e inserta -a la vez que enriquece- en un desarrollo preexistente, con un nivel de conceptualización, integralidad de la oferta, claridad del modelo y metodología de intervención y figuras técnicas de apoyo muy importante. Se puede decir que Promperú aporta

¹⁹ La DEF es a la vez el formato aduanero de Sunat y la Guía Postal de Serpost.

al Grupo de Trabajo -en lo que refiere a la herramienta- la “foto grande y amplia” y “la película”, o sea que contextualiza en un marco integral y permanente al EF.

Ser parte de una cartera más amplia de SDE a cargo de personal altamente capacitado, comprometido y convencido genera sinergias y potencia al EF.

El equipo de Perú también realizó consultorías de implementación en otros países (Uruguay y Ecuador) conjuntamente con los consultores de Correios de Brasil.

La agenda organizada por Promperú para el trabajo de campo fue muy completa y variada, permitió: recoger la opinión y visión de los actores relevantes, conocer e intercambiar con los técnicos que trabajan vinculados con el EF, visitar y realizar entrevistas en puntos de atención de Promperú y también en oficinas de Serpost, conocer el proceso completo y el funcionamiento del EF “in situ” y acompañada por jerarcas de las instituciones participantes, realizar un *focus groups*, mantener una reunión en un ámbito más amplio de actores claves actuales y a futuro, etc.

El **funcionamiento** del EF en Perú responde a un concepto de Sistema donde el todo es mucho más que la suma de las partes. El mismo se basa en roles bien definidos y claramente distribuidos, instituciones especializadas y con un enfoque muy profesional de su tarea, donde las articulaciones son fundamentales y existe un fuerte foco en la eficiencia, la eficacia y los resultados.

El Grupo de Trabajo reconoce como **dificultades** por las que han tenido que atravesar:

- Coordinación de tiempos entre las diferentes instituciones
- Caducidad de la formalidad en el grupo de trabajo
- Escaso presupuesto para mejoras y difusión del sistema
- Existencia de barreras para el uso óptimo de la herramienta

Entre esas barreras se señala la importancia de la informalidad y de las certificaciones requeridas para la exportación de ciertos productos (culturales, declaraciones de origen, etc.). A efectos de superarlas, en el primero de los casos se trabajó con Mi Empresa para agilizar los plazos de formalización (lo que actualmente puede hacerse en 72 horas) y en el segundo se procedió a la descentralización de la emisión de certificados a través de entidades regionales como las Cámaras de Comercio.

Una dificultad persistente se vincula a que en IIRSA el EF se considera un producto aduanero, el proceso virtual tiene característica de aduana y se hace en el seno de la plataforma de Sunat, pero al entrar a Serpost pasa a ser un producto postal. Sunat insiste la necesidad de que se reconozca como tal por la UPU, para ello propone que UPAEP promueva la idea ya que el no reconocimiento en destino es un freno para el crecimiento de EF. Promperú se propone convocar a las aduanas de los principales países de destino, realizar talleres, sensibilizarlas e informar respecto al EF; pero si no se logra que el producto sea oficial, ese esfuerzo será insuficiente.

Se mencionan como principales **aprendizajes** el trabajo conjunto entre Serpost, Promperú y Sunat y el mayor conocimiento de las necesidades de las MIPYMES.

El Programa previó la adaptación de la Metodología EF de Correios de Brasil a cada uno de los países participantes, por lo que en cada caso la incorporación y apropiación de esta herramienta a la realidad, institucionalidad y características nacionales da como resultado un

“producto” diferente. Es en el caso del EF de Perú donde se aprecian más **diferencias con el EF de Brasil**, a saber:

- virtual desde el inicio,
- se buscó una organización que permitiera implementar EF como un instrumento a nivel país y no como herramienta de una institución,
- es un elemento de lo que el Presidente denomina el “TLC hacia adentro”,
- incorporar EF al boom exportador,
- se preparó y puso en marcha en 4 meses,
- Brasil tiene franjas que no tiene EF en Perú.

Si bien EF en Perú se inicia a partir de la consultoría y la transferencia de conocimiento y metodología de Brasil, va más allá de la adaptación metodológica al incorporar el instrumento como parte de un “modelo” propio muy particular que responde a su institucionalidad, experiencia y metodología de trabajo para el desarrollo de las MIPYMES.

La responsable de la transferencia de la metodología EF de Correios de Brasil a otros países afirma que EF Perú es “el modelo” y que ha superado al mentor.

IV.B.2. Logros y resultados actualizados

Los logros y resultados del Programa son muy relevantes, no sólo para quienes usan esta herramienta, sino también para el país en su conjunto.

El Equipo de EF Perú identifica como principales **beneficios del Programa para el país** los siguientes:

- mayores ingresos para Serpost
- simplificación de procesos logísticos de comercio internacional
- ingreso de divisas por el aumento de exportaciones
- formalización
- mayor participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en el mercado internacional
- crecimiento del número de mercados de las exportaciones regionales; así como del número de productos exportados por región
- descentralización: posibilidad de realizar exportaciones desde cualquier parte del país, integrando a las MIPYMES locales al mercado internacional
- generación de una cultura exportadora en el país
- generación de una mayor cultura descentralizada en el uso del Internet, reduciendo las brechas digitales que pudieran existir
- desarrollo de iniciativas de comercio electrónico
- generación de empleo y alivio a la pobreza

Es importante mencionar que aún antes del EF existían dos sistemas de exportación: el simplificado y el general. Como resultado de EF lo que cambió es que ya no es necesario hacer el envío en forma personal trasladándose a los puntos donde está la aduana, sino que se hace

de manera virtual y se concurre (en caso de no tener convenio corporativo) a las oficinas de Serpost a entregar el paquete; ya no hay que llenar una guía postal y otra aduanera sino que se completa un solo documento en el portal de EF y no intervienen agentes de exportación. Esto reduce costos, tiempo y el desgano asociado, todo lo que conducía a la idea de que exportar era complicado.

En lo que refiere a los usuarios los principales **beneficios** que reciben las MIPYMES a través de su participación en el EF son:

- trámite aduanero descentralizado a través de Internet (Sunat)
- trámite aduanero gratuito, ágil y sencillo (trámite aduanero Sunat)
- orientación para la búsqueda de compradores en el exterior (Promperú)
- participación en ferias externas (Promperú)
- asesoría en operación de exportación (Promperú)
- reducción de tarifas y tiempos de llegada (Serpost)
- formalización, manejo y gestión de empresas (Mi Empresa)
- en materia tributaria: acceder al saldo a favor del Impuesto General a las Ventas (IGV)
- en materia aduanera: drawback del 5% (era del 8%)

Los usuarios de EF reciben además los siguientes **servicios conexos o adicionales**:

- Tarifas competitivas
- Empaques gratuitos
- Tasa de indemnización opcional
- Recojo a domicilio (si se tiene convenio corporativo)
- Crédito (si se tiene contrato)
- Descuentos corporativos (si se tiene convenio corporativo)
- Seguimiento en línea de los envíos
- El paquete se recibe cerrado

El Equipo de EF plantea gráficamente los componentes implementados de la siguiente manera:



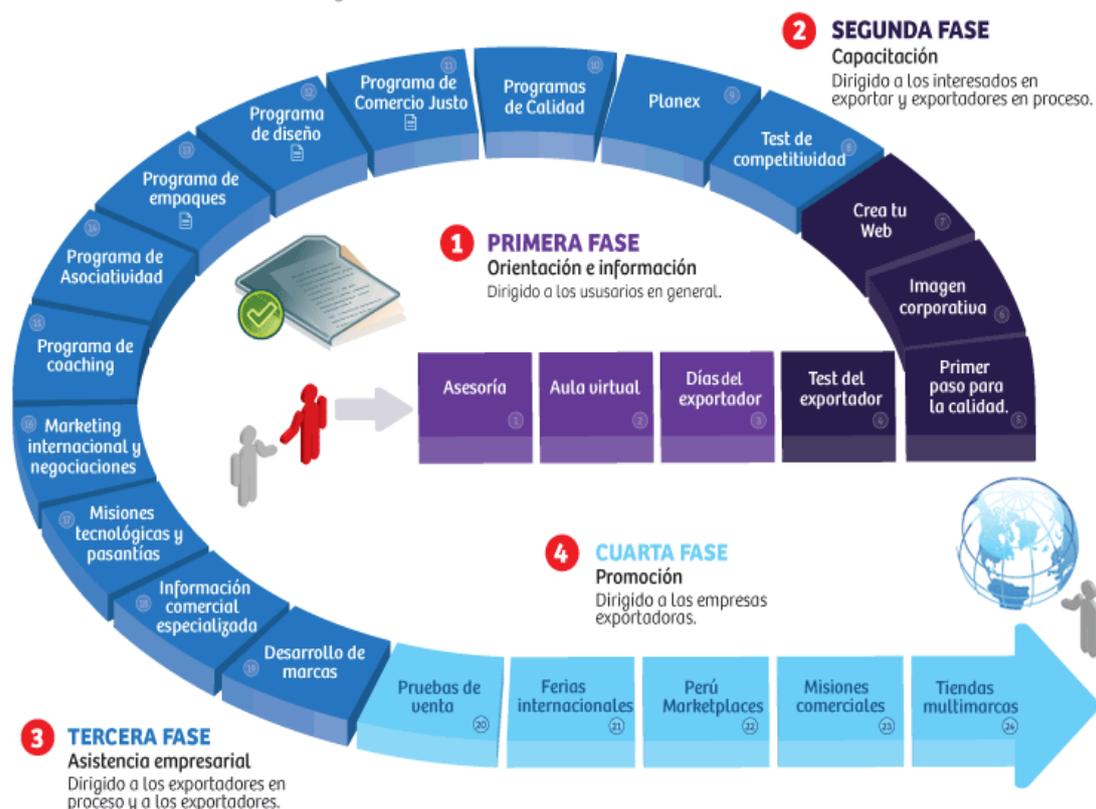
FUENTE: Promperú, Serpost y Sunat

Sólo se detallan los que no han sido comentados anteriormente:

- IFS: se trata de transacciones electrónicas a través de las cuáles se realizan transferencias de dinero entre operadores postales.
- Ruta Exportadora: si bien los servicios son anteriores, desde hace un año los mismos se estructuran en este formato -cuyo desarrollo se muestra a continuación- y del que el EF es parte.

RU^{TA} EXPORTADORA

Camino a su internacionalización.



FUENTE: Promperú

Cada interesado realiza el Test del Exportador y en función de las oportunidades de mejora identificadas en cada caso, se lo orienta a la fase de la Ruta pertinente para su situación particular.

La forma de estructurar la oferta o cartera de servicios de Promperú es realmente innovadora y potente; alinea visión, estrategia y acción hacia el desarrollo efectivo y sostenible de las empresas. No les ofrece una sumatoria de servicios independientes y/o desarticulados, sino que construye con y para ellas un camino de mediano y largo plazo “a medida”, personalizando los servicios de desarrollo empresarial en función de las características y necesidades de cada empresa atendida.

EF está incorporado a esta Ruta y éste es un diferencial y un valor agregado muy relevante y significativo para su difusión, promoción, uso y mejora continua. Adicionalmente la ruta lo valida como una herramienta más para la internacionalización y el desarrollo exportador de las MIPYMES; el EF por sí solo no puede generar exportadores o exportaciones, si puede hacer la diferencia siendo parte de una oferta integral e integrada de este tipo.

El cliente del EF puede acceder también a otro conjunto de servicios diseñados y proporcionados por Promperú, que fortalecen y potencian su actividad.

Promperú gestiona el Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (SIICEX) definido como “el portal que integra sus negocios al mundo”. El mismo brinda información relativa a: inteligencia de mercado, promoción comercial, oferta exportable, negocios y acceso a mercados, programas de capacitación, etc. Es una herramienta interactiva que permite también acceder a información personalizada y actualizada de manera permanente. El EF es parte y cuenta con un módulo exclusivo en el SIICEX.

El portal se inicia con una cooperación del BID, en el año 2009 se rediseña y se realiza un relanzamiento que ha hecho posible que actualmente reciba 2500 visitas diarias, con un crecimiento del 60% respecto al año anterior.

Promperú proporciona gratuitamente a los usuarios del EF un directorio de compradores, por U\$S 30 anuales pueden ser parte de Perú Market Place, el que está siendo absorbido por el directorio especializado www.perutradenow.com.

Otro elemento que reafirma que en Perú tanto la concepción como el modelo de intervención son distintos al del resto de los países, es la implementación en los últimos 4 años de una premiación anual a clientes del EF en las siguientes categorías:

- Mayor Valor Exportado: Pyme que realizó en el año el mayor monto exportado acumulado a través de Exporta Fácil.
- Mayor número de exportaciones: Pyme que realizó en el año el mayor número de exportaciones a través de Exporta Fácil.
- Diversificación de mercados: Pyme que en el año realizó exportaciones al mayor número de mercados a través del Exporta Fácil.
- Formalización: Pyme que se formalizó en el año y realizó el mayor monto exportado en el mismo período.
- Descentralización: seis ganadores, uno por cada región.

Esta iniciativa es muy relevante a los efectos de identificar y difundir modelos de rol, es poco habitual en el sector de las MIPYMES mostrar casos de éxito, ya que estos normalmente se asocian -equivocadamente- de manera casi exclusiva a empresas y empresarios de mayor porte. El premio busca identificar, reconocer y dar a conocer sobre todo entre sus pares a -en palabras de los técnicos de Promperú- “alguien que se vuelve icónico a tu nivel”.

El premio busca generar efectos en un círculo mayor, más allá de cada una de las empresas premiadas.

A continuación se presentan un Cuadro y dos Gráficos aportados por Sunat conteniendo la cantidad de envíos y el monto de exportaciones FOB en dólares registrados mensualmente entre enero de 2006 y diciembre de 2011. Esta información corresponde a exportaciones realizadas mediante el Sistema Simplificado, en el que está comprendido el EF.

Es importante tener en cuenta que el EF se implementa a partir del mes de julio de 2007 y es notorio el aumento tanto en la cantidad de envíos como del volumen exportado en dólares a partir del mes de agosto de ese año respecto a los mismos meses del año anterior.

Es observable también que el incremento en ambas variables es muy significativo tanto mes a mes dentro de cada año, como en todos los meses respecto a igual mes del año anterior hasta el 2010 inclusive.

Este comportamiento creciente no se repite mes a mes en el año 2011, ni en todos los meses del mismo respecto al mismo mes del año 2010, observándose en varios meses disminuciones evidentes.

Es importante reiterar en este punto que ya se realizaban exportaciones a través del sistema simplificado antes de la implementación del EF. Una vez aparecida la nueva herramienta, las operaciones que no se canalizan a través de ella tienen una baja importancia relativa, por lo que la información de la página siguiente, a pesar de describir el comportamiento de todo el sistema simplificado de exportación, es una buena aproximación al comportamiento del EF.

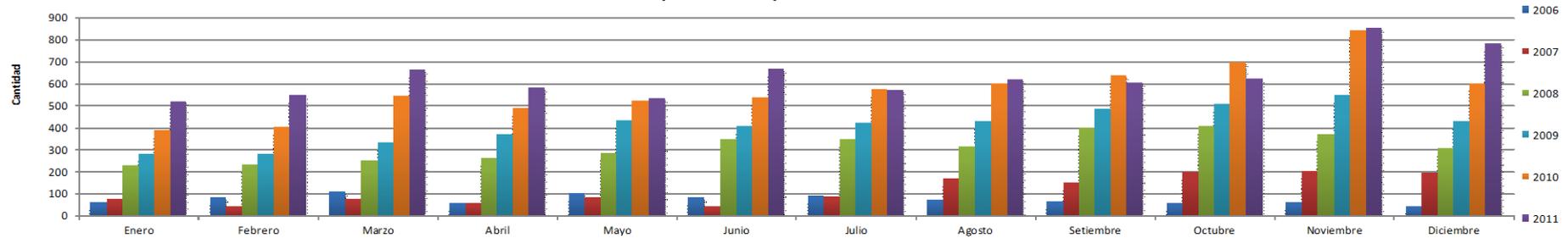
El peso de los envíos que no fueron realizados por el EF en la información brindada es el siguiente:

- en el año 2007, a pesar de que EF se inició en el segundo semestre, el 16% de los envíos realizados y el 19% del monto exportado,
- en el año 2008 el 3% tanto de los envíos como del monto exportado,
- en el año 2009 el 0,2% de los envíos y el 0,1% del valor exportado y
- a partir del año 2010 todas las transacciones se realizan a través de EF.

EVALUACION FINAL PROGRAMA UPAEP-BID/FOMIN

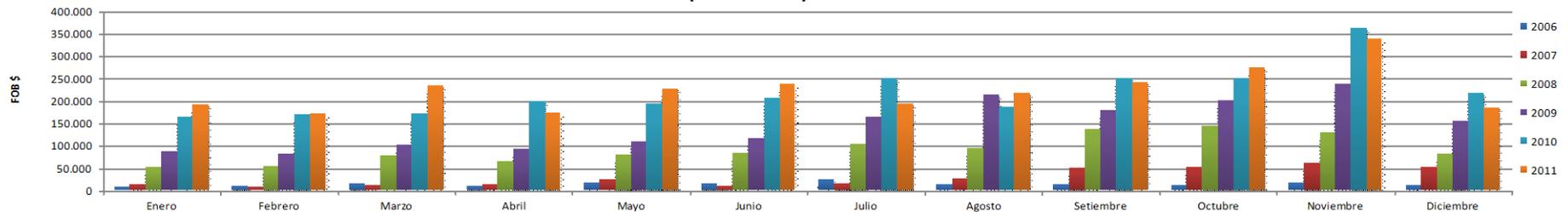
EXPORTACIONES A TRAVES DE ENVÍOS POSTALES

N° de Declaración Simplificadas de Exportación
(2006 - 2011)



Mes	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Cantidad	FOB \$	Cantidad	FOB \$	Cantidad	FOB \$	Cantidad	FOB \$	Cantidad	FOB \$	Cantidad	FOB \$
Enero	56	7.594	74	12.812	224	52.936	280	86.277	384	164.709	517	191.195
Febrero	82	9.171	44	8.249	229	53.603	281	80.524	402	170.392	545	171.250
Marzo	110	16.084	74	12.064	250	76.432	331	102.511	543	172.088	663	233.847
Abril	54	9.093	55	13.120	260	65.556	368	93.464	488	198.101	582	172.638
Mayo	99	17.747	83	25.413	285	78.296	434	110.067	523	192.895	529	227.863
Junio	83	16.350	42	9.408	346	83.226	405	115.936	533	206.138	666	236.889
Julio	90	25.282	86	14.638	347	103.762	421	163.205	571	251.331	569	193.540
Agosto	71	13.346	167	27.984	313	95.261	430	214.105	599	186.331	614	216.709
Setiembre	62	13.153	148	50.082	396	137.115	485	178.397	636	249.729	606	240.023
Octubre	55	10.852	197	51.737	405	144.527	506	199.872	695	249.721	618	273.437
Noviembre	56	17.722	203	60.958	369	129.844	547	237.309	841	362.919	851	338.830
Diciembre	42	11.365	195	51.859	302	81.299	427	154.275	601	217.523	780	184.312
Total	860	167.757	1368	338.324	3726	1.101.858	4.915	1.735.942	6.816	2.621.877	7.540	2.680.533

Monto Exportado - Dólares \$
(2006 - 2011)



La Consultora accedió en el marco de su trabajo a dos fuentes de información cuantitativa distintas en lo relativo a variables básicas relacionadas al funcionamiento operativo del EF en Perú, ellas son: cuatro informes semestrales (PSRs) de la coordinación regional del Programa al BID-FOMIN y un archivo del Sunat con la información relativa a cantidad de envíos realizados a través de EF y los montos exportados por esta vía desde su inicio.

No en todos los casos la información de estas fuentes coincide, los valores asignados a las distintas variables son distintos tal como se observa en el Cuadro que se presenta a continuación:

FUENTES	INDICADORES	Valor FOB Exportaciones		Cantidad Exportadores	
		Dic 2010	Dic 2011	Dic 2010	Dic 2011
Según informes Coordinadora al FOMIN (miles U\$S)		5579	10523	1500	1500
Según archivo Perú		5635	8.316	?	?

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de PSRs del Programa y de Sunat

El uso de la información y las conclusiones que de ellas se derivan deben ser tomadas con esa salvedad.

Si bien en el Capítulo II se trabajó con la información de los PSRs presentados por la Coordinación Regional al BID-FOMIN, en este punto se ha optado -en acuerdo con UPAEP- por tomar como válidos los datos de los ejecutores nacionales.

Se presenta en los cuadros y gráficos siguientes el análisis del comportamiento de las variables Cantidad de exportaciones (o Envíos realizados) y Monto Exportado (o Valor FOB de las exportaciones), a partir de la información relevada por Sunat. En el caso de Perú no fue posible acceder a la información relativa a la cantidad de exportadores diferentes que usan EF.

EVOLUCION VARIABLES JULIO 2007-ABRIL 2012

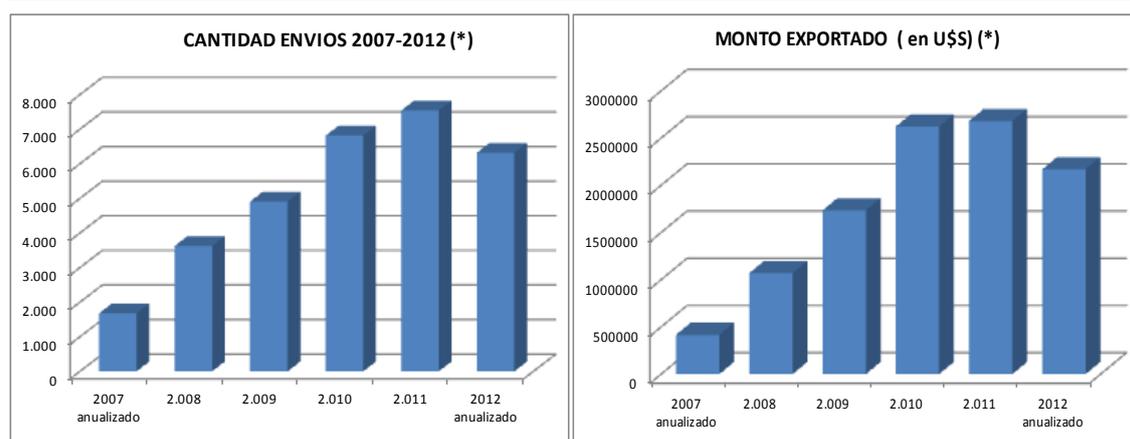
CONCEPTO	2007 (6 meses)	2.008	2.009	2.010	2.011	TOTAL	2012 (4 meses)	TOTAL 07-12
Cantidad exportaciones	837	3.621	4.907	6.816	7.540	23.721	2.106	25.827
Monto Exportado (U\$S)	208.574	1.070.261	1.734.751	2.621.877	2.680.533	8.315.995	723.323	9.039.318

FUENTE: Elaboración propia en base a información de Sunat

En el 2007 EF funcionó a partir de julio y los datos correspondientes al 2012 que se toman van de enero a abril, por lo que a continuación se anualizan los datos disponibles para los años 2007 y 2012 a los efectos de posibilitar comparaciones anuales.

EVOLUCION VARIABLES 2007-2012 (2007 y 2012 anualizados)

CONCEPTO	2007 anualizado	2.008	2.009	2.010	2.011	2012 anualizado
Cantidad exportaciones	1.674	3.621	4.907	6.816	7.540	6.318
Monto Exportado	417.147	1.070.261	1.734.751	2.621.877	2.680.533	2.169.968

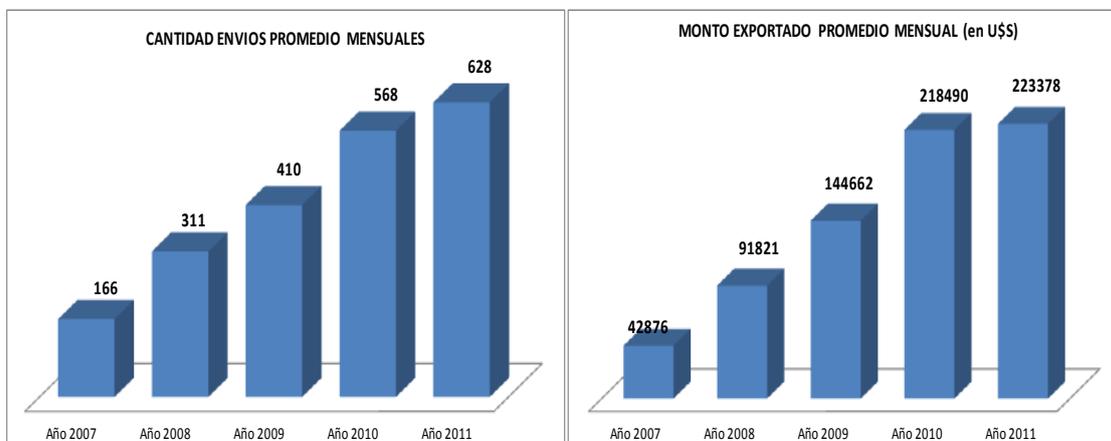


Fuente: Elaboración propia en base a información de Sunat

Se observa un crecimiento muy marcado año a año en el número de envíos canalizados por EF en el periodo 2007-2011; este crecimiento se revierte al considerar el valor anualizado correspondiente al año 2012.

Se observa también un crecimiento continuo y muy importante del monto exportado en el periodo 2007-2010, el mismo se enlentece notoriamente en el año 2011 (donde sólo aumenta un 2,2% respecto al año anterior) y decrece de acuerdo a los valores anualizados del 2012.

Adicionalmente se presenta a continuación la evolución de la cantidad de envíos promedio mensual y del monto promedio exportado mensualmente.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Sunat

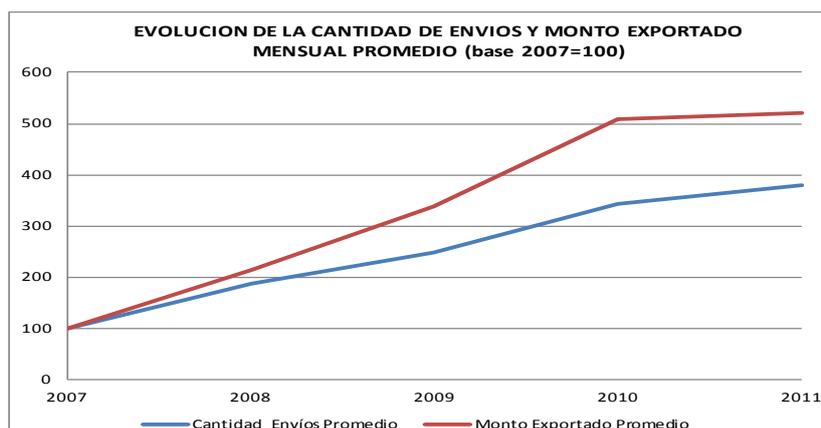
EF pasó de 166 envíos mensuales en 2007 a 628 al finalizar el Programa en 2011 y de exportar U\$S 42.876 al mes en su primer semestre a U\$S 218.490 sólo 4 años más tarde.

Si se toman los datos del primer cuatrimestre del 2012 la cantidad de envíos promedio mensual baja a 527 y el monto exportado promedio mensual a U\$S 180.831.

A los efectos de hacer más sencillo y evidente este proceso, a la vez que comparables ambas variables, se presenta a continuación el cuadro -y su gráfico correspondiente- mostrando la evolución en términos de índice, con base (100) en el inicio del Programa. Este tipo de descripción permite comparar y relacionar la evolución de las distintas variables e indicadores. Para ello se toma como valor 100 de todas las variables e indicadores el inicio del EF y a partir de allí lo que se describe es el comportamiento de cada uno de ellos a lo largo del tiempo, valores por debajo de 100 indican disminuciones respecto al inicio y los por encima de 100 responden a incrementos en el valor de la variable o indicador respecto a su valor en el 2007.

EVOLUCION DE LA CANTIDAD DE ENVIOS Y MONTO EXPORTADO MENSUAL PROMEDIO (base 2007=100)

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011
Cantidad Envíos Promedio	100	187	247	342	379
Monto Exportado Promedio	100	214	337	510	521



FUENTE: Elaboración propia.

Es posible afirmar que:

- La cantidad de envíos promedio mensuales está próxima a cuadruplicarse en el plazo de ejecución del Programa, mientras que el monto promedio mensual exportado a través de EF se más que quintuplica en el mismo lapso; esto es realmente relevante y significativo.
- La cantidad de envíos promedio mensual se casi duplica en el primer año, para crecer un 32% en el segundo, un 38% en el tercero y 11% en el cuarto; perdiendo en este último tramo aceleración en su crecimiento.
- El valor promedio de las exportaciones enviadas más que se duplica en el primer año, para crecer un 57% en el segundo, un 51% en el tercero y 2% en el cuarto; manteniéndose prácticamente estable en el último tramo.
- Es más marcado, y siempre se ubica por encima, el crecimiento del monto exportado promedio mensual que el de la cantidad de envíos promedio mensual, si bien se estanca más marcadamente entre el 2010 y el 2011 el crecimiento del primero que del segundo.
- Esto estaría indicando que no sólo se incrementa el número de envíos sino que además, a medida que pasa en tiempo, los montos enviados cada vez son mayores, a excepción del último año en que crece el número de envíos promedio mensual por encima de lo que se incrementa el monto enviado promedio mensual.
- Si bien no es posible afirmarlo con certeza, esto podría indicar que -a excepción del último año- aquellos usuarios a quienes el servicio les resulta de utilidad crecen en su volumen de negocios o en lo que le venden a cada cliente extranjero.

A partir de la información de Sunat relativa a las 2 variables (cantidad de envíos y exportaciones canalizadas por EF), a la que se agrega información marco relativa a las exportaciones peruanas anuales en el mismo periodo, se elaboraron los indicadores que se recogen en la mitad inferior del cuadro que se presenta a continuación.

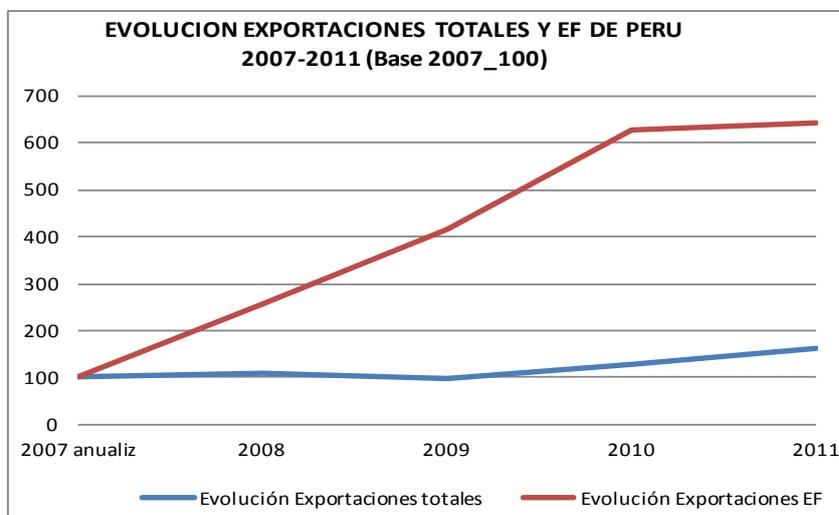
CONCEPTO	2007 anualiz	2008	2009	2010	2011
Exportaciones totales (en millones U\$S)	28,08	30,63	27,07	35,81	45,73
Exportaciones EF (en millones U\$S)	0,42	1,07	1,73	2,62	2,68
Cantidad envíos EF	1674	3621	4907	6816	7540
Participación EF en Export (en %)	1,5%	3,5%	6,4%	7,3%	5,9%
Monto promedio por envío EF (en U\$S)	249	296	354	385	356
Evolución Exportaciones totales	100	109	96	128	163
Evolución Exportaciones EF	100	257	416	629	643
Evolución Monto promedio por envío EF	100	119	142	154	143

FUENTE: Elaboración propia en base a información de Sunat y www.promperu.gob.pe

Si se analiza la participación de las exportaciones que se materializan a través del EF en el total de exportaciones peruanas es posible afirmar que:

- Es muy significativo el incremento experimentado en la importancia relativa de las exportaciones canalizadas por EF sobre el total de las exportaciones peruanas desde la implantación de la herramienta hasta el final del Programa (julio 2007-diciembre 2011).
- La participación de las mismas en el total se cuadruplica, pasando de ser un 1,5% a casi un 6% en solo 4 años y medio.
- Es importante destacar que en el año 2010 las exportaciones canalizadas por EF llegaron a ser el 7,3% del total, cayendo al 5,9% al año siguiente; es importante señalar que las exportaciones peruanas del 2011 constituyen un record.

- Tal como lo muestra el gráfico que se presenta a continuación la evolución del monto exportado por EF, tomando como base el año 2007 (100), es siempre superior al comportamiento de las exportaciones totales de Perú; esto indica que el crecimiento de las primeras no se explica simplemente por la dinámica general del comercio internacional, sino que existe otro componente dinamizador en el comportamiento del flujo de operaciones de EF que responde a su propia lógica de funcionamiento y estímulo. Aunque parte de este efecto puede estar asociado a que se trata de un nuevo servicio que comienza a ser conocido



FUENTE: Elaboración propia

- En los 3 primeros años las exportaciones nacionales se mantienen casi constantes e incluso bajan en 2009, sin embargo a partir de ese momento hasta 2011 se da un progresivo crecimiento; los montos exportados a través de EF en cambio crecen de manera muy significativa entre 2007 y 2010 y en menor medida en el último año, no acompañando -en el último año- la dinámica general.

En lo que refiere al restante indicador elaborado, Monto promedio por envío EF (en U\$S), se pueden realizar las siguientes consideraciones:

- El monto promedio por envío EF va desde U\$S 249 al inicio hasta U\$S 456 al finalizar el Programa, valor semejante al del año 2009.
- En el año 2010 se alcanza el mayor valor promedio por envío: U\$S 385, lo que significa un 52% de incremento sobre el valor del inicio.
- Al finalizar el Programa en 2011 el incremento del monto promedio por envío respecto al primer año era del 43%.
- Esto ameritaría un análisis más profundo respecto a la necesidad o no de incrementar el tope del monto a exportar por el EF más allá de U\$S 5.000; si bien la dispersión de los montos exportados por esta vía puede ser muy importante, actualmente el tope vigente no parece ser un obstáculo para el crecimiento de EF, tal vez aumentarlo lo haría atractivo para otro perfil del usuarios, lo que debería ser analizado con mayor detenimiento.

Es importante analizar las razones del freno -e incluso reversión en algunas variables- en el proceso de posicionamiento y expansión del EF que comienza en el año 2011 y parece acentuarse de acuerdo a los datos del 2012. Volver a la senda de crecimiento requiere, primeramente, determinar si estos resultados se deben a dificultades de la herramienta y/o su aplicación, a factores externos de distinto tipo o a una combinación de ambos.

Para ello es necesario disponer de información relativa a: la cantidad de clientes de EF y su evolución a lo largo de la implementación de la herramienta, porcentaje de esos clientes que reutilizan el servicio, promedio de repeticiones por cliente, nivel de satisfacción de los clientes con el servicio, etc.

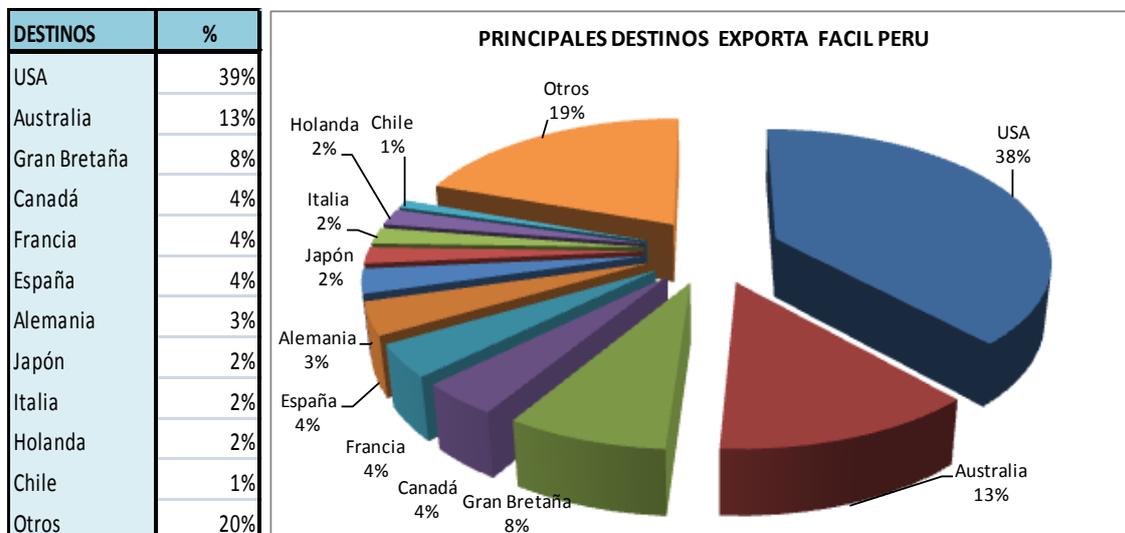
Sunat informó que cuenta con “sectoristas” que visitan a los usuarios que no repiten, pero no se tuvo acceso al resultado de esas visitas.

De acuerdo a los indicadores de la Matriz de Marco Lógico del Programa, se han realizado envíos a través del EF desde el 85% de las provincias del país, superando ampliamente la meta de 30% prevista. La Consultora accedió al dato de una muestra de 649 envíos, de los cuales el 85% eran de Lima y el 15% de las restantes regiones del país.

Esto fue posible debido a los 166 nuevos puntos de acceso de trámites de exportación a nivel nacional, que según el último PSR instaló EF Perú, superando ampliamente la meta de 30 prevista por el Programa.

En el cuadro y gráfico que se presentan a continuación el cuadro que se presenta a continuación se muestran los **principales destinos de las exportaciones** canalizadas por EF, si bien se observa una gran diversificación, 4 de cada 10 envíos van a Estados Unidos.

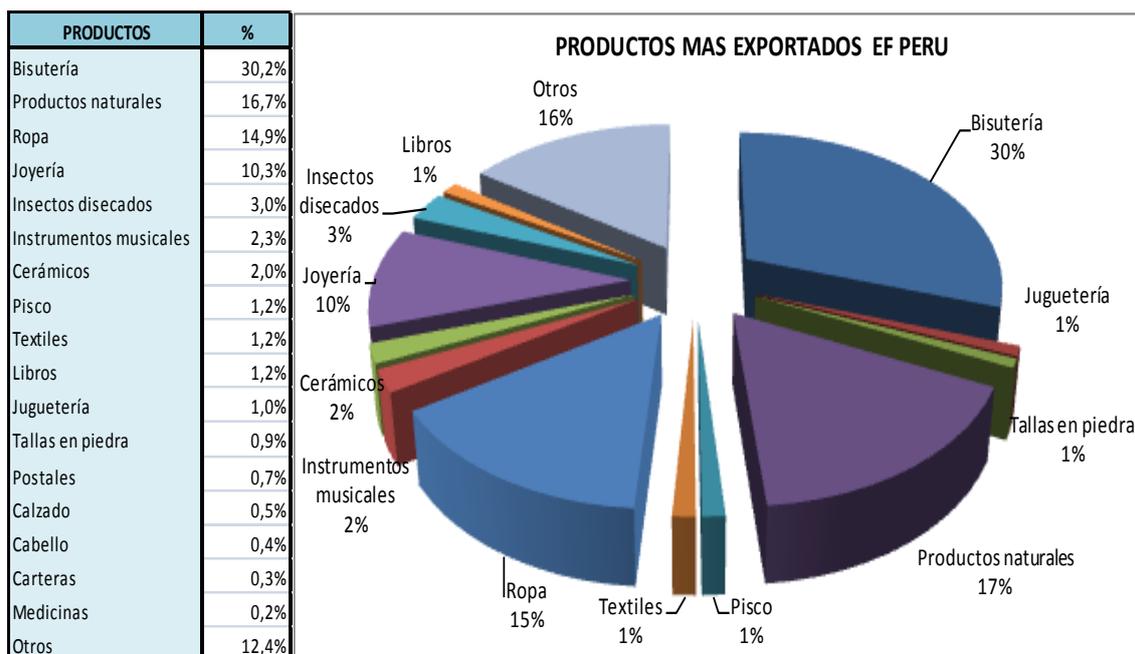
PRINCIPALES DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES DE EXPORTA FACIL PERU



FUENTE: www.iirsa.org. Presentación Promperú, Serpost y Sunat

El cuadro y gráfico que se presentan a continuación muestran los **principales productos exportados** por EF:

PRINCIPALES PRODUCTOS COMERCIALIZADOS POR EXPORTA FACIL PERU



FUENTE: www.iirsa.org. Presentación Promperú, Serpost y Sunat

A partir de las entrevistas mantenidas durante el trabajo de campo se recogió información adicional relativa a **otros resultados** obtenidos a través el EF, a saber:

- desde el inicio del EF, en el segundo semestre del 2007, hasta diciembre de 2011 exportaron por esta vía 2350 empresas a 115 países distintos,
- de esas empresas entre el 55% y el 60% se formalizaron en ese lapso y el 75% son nuevas exportadoras,
- EF cuenta con 500 clientes permanentes o estables,
- 300 empresas nuevas exportan en el año 2011 a través de EF.

Se menciona también que el Programa ha generado:

- formalización en muchas empresas, especialmente en las regiones,
- oportunidades para algunos sectores en el interior,
- diversificación de la oferta exportable,
- expectativa de las empresas que se acercan,
- capacitación básica en la que participan usuarios del EF -Aprendiendo a Exportar Paso a Paso por ejemplo- entre 6 y 8 veces al año,
- ganar experiencia apoyando la primera etapa de acompañamiento a exportadores,
- EF se ha constituido en la salida comercial de la primera etapa de la Ruta Exportadora.

Debe mencionarse también como efecto del Programa la consideración del Equipo de Trabajo del EF -opinión que la Consultora comparte- respecto a que “la experiencia ha sido excelente, existe actualmente una agenda conocida y compartida a partir del EF y se coordina mucho más”. Los buenos resultados de la metodología de trabajo desarrollada para y a partir del EF han hecho que la experiencia de trabajo en equipo, vía web, etc. se haya extendido a distintas áreas y productos de las organizaciones participantes.

Promperú, por su parte, afirma que el EF ha fortalecido a la institución y la ha acercado a las MIPYMES, ya que éstas no eran tan relevantes para la institución anteriormente.

A nivel de empresas individuales EF ha permitido, por ejemplo, pasar de una venta de hobby de U\$S 12.000 anuales a una empresa que exporta por comercio electrónico U\$S 400.000 en el mismo periodo.

Entre los **logros del Exporta Fácil** pueden mencionarse también reconocimientos de importantes organizaciones a través de los siguientes premios:

- Creatividad Empresarial 2007, otorgado por UPC, Categoría Mejor Producto Informático
- Top Award 2008, otorgado por IFC-Banco Mundial, Reconocimiento Innovador en la Facilitación del Despacho de las Mercancías
- Buenas Prácticas Gestión Pública 2008, otorgado por CAD, Categoría Mejor Producto informático Producto "Exporta Fácil"

Es posible concluir que EF ha experimentado un crecimiento consistente a lo largo de la implementación del Programa, aunque debe prestarse atención al desempeño y los resultados del año 2012. EF ha permitido no sólo exportar, sino también desconcentrar el flujo exportador al facilitar el acceso al mismo a empresas de todo el territorio nacional, diversificar mercados y productos exportables.

Resulta importante a los efectos de la gestión futura del EF trabajar en la definición e implementación de un Sistema de Información adecuado, que permita efectivamente monitorear el funcionamiento de la herramienta y además medir resultados, efectos e impactos de la misma en sus clientes y el entorno.

Se debe destacar muy especialmente como logro relevante y diferencial de Exporta Fácil Perú el hecho de estar integrado a una cartera más amplia de servicios y de ser parte de una visión, estrategia y modelo de desarrollo empresarial muy elaborados conceptualmente, a la vez que probados y exitosos. Todo esto sólo es posible gracias a la capacidad, compromiso y experiencia de las personas que asesoran y acompañan a las empresas antes, durante y más allá de la exportación. Lo que más que sumarse se integra al trabajo profesional y comprometido de Sunat y Serpost.

IV.B.3. Matriz FODA

Fortalezas

- Descentralización
- Oportunidad de desarrollo para el país
- Grado de compromiso interinstitucional con la herramienta para la inclusión en comercio exterior
- Se redujo costo de exportación, no se necesita agente de aduana, no cobra costo de manipulación y depósito que cobra un courier
- Posibilidad de realizar exportaciones desde su lugar de origen, servicio que no brindan los privados
- Fomento de las fuentes de trabajo
- Incremento del ingreso per cápita nacional
- Promueve el crecimiento de las MIPYME y -a partir de eso- su formalización
- Profesionalización y capacitación de las MIPYMES

- Cambio de visión del negocio
- Generación de modelos de rol a través de los premios por ejemplo(6 de los 10 eran de provincias)
- Marca registrada de Serpost
- Equipo de trabajo técnico-operativo
- Se inicia en una plataforma de Sunat (Aduana)
- Generación de comercio electrónico
- Permite comenzar a pensar y hablar de facturas electrónicas
- Apoyo FOMIN

Debilidades

- Falta de presupuesto para campañas de difusión (contar con call center común por ejemplo)
- La difusión no tiene la cobertura, alcance ni profundidad que debería
- No existe aún cultura de comercio de este tipo
- Posicionamiento de Serpost como operador en el mercado
- Presupuestalmente Serpost debe pedir aprobación para invertir en el crecimiento de la operación del EF
- No poder manejar proceso de calidad integral hacia adelante (poco grado de integración con correo y legislación aduanera hacia adelante)
- Las certificaciones, cuando se necesitan, desalientan al pequeño exportador
- No está homologado el EF en los países de destino y la mayor parte de los reclamos se vinculan con esto
- Limitación de kilos y monto
- Falta de seguimiento a aquellos que han dejado de usar EF

Oportunidades

- Acuerdos comerciales existentes
- Metas nacionales de comercio exterior: duplicar empresas exportadoras y triplicar exportaciones
- Fortalecimiento cultura exportadora en el país
- Apertura de mercados externos para MIPYMES
- Gracias al trabajo “hecho acá” las distintas instituciones participantes han tenido la posibilidad de ver afuera otras experiencias y mejorar en el “*up grade*”
- Aporte a EF de otros países fortaleciendo la imagen país
- Mejorar el producto a partir de conocimiento y comunicación con el cliente
- Aumento de la recaudación vía tributación al formalizarse algunos clientes de EF

Amenazas

- País de riesgo
- Riesgo de contaminación de la herramienta (que pretendan usarlo para enviar droga)
- Seguridad aduanera en Estados Unidos
- Que la competencia desarrolle un servicio semejante o sustituto
- Restricciones no arancelarias (están retornando algunos EF, representan entre el 5% y el 10% de los envíos, no se han analizado las causas aún)
- Informalidad
- Falta de claridad en la definición de qué institución debe hacer el seguimiento
- Crisis mundial

IV.B.4. Opinión de los Clientes

Si bien el nivel de satisfacción de los clientes con el EF es uno de los indicadores previstos en la Matriz de Marco Lógico del Programa para cada uno de los países involucrados, Perú no dispone de la información y toma al incremento de los envíos como un proxi al mismo.

La opinión de los clientes fue recogida en el trabajo de campo mediante un *focus group* (al que asistieron 7 personas de 5 empresas de distintos rubros y características) y una entrevista telefónica de 50 minutos con un cliente del EF que no podía asistir al grupo pero que quería dar su opinión.

En este punto es importante realizar algunas precisiones, a saber:

- La imposibilidad de realizar grupos focales con clientes en los otros 2 países debido a la masividad del servicio y al bajo conocimiento y contacto individualizado en un caso y a la dispersión geográfica de los usuarios en el otro no se dio en Perú. Esto se explica por el enfoque, estrategia y metodología de trabajo, que incorpora la herramienta EF a una cartera más amplia de servicios de la entidad promotora de exportaciones; por lo tanto se conoce a buena parte de los clientes, a quienes además se les brindan otro tipo de servicios, seguimiento, etc. Aún así no es sencillo convocar para este tipo de instancias a empresarios que las más de las veces tienen a cargo múltiples tareas y responsabilidades en sus negocios.
- Los asistentes son escasos y no son seleccionados con un criterio estadístico, por lo que no constituyen una muestra representativa del universo de clientes del EF y sus opiniones son personales y no generalizables.
- Algunas opiniones son duras, es necesario tener en cuenta que es habitual que estas instancias se visualicen -en parte- como oportunidades de manifestar disconformidades. Las mismas se presentan tal como fueron planteadas y se considera muestran áreas y oportunidades de mejora, en el entendido de que se está ante una buena herramienta y una muy acertada gestión de la misma.
- Las opiniones no necesariamente reflejan toda la realidad sino que responden a la percepción que los distintos clientes tienen del servicio; por lo tanto en algunos casos pueden orientar mejoras en la gestión, en otros reforzar aspectos positivos que son bien valorados y/o mejorar la comunicación para corregir percepciones equivocadas.

A continuación se transcriben de manera textual algunas de las opiniones recogidas:

- *Es rápido, por Internet, se sale de la oficina con todo pronto, el precio es más conveniente y tiempo sólo 2 días más que la competencia, uso sólo EMS; ofrezco a los clientes Serpost y DHL y ahora casi todos optan por EF.*
- *Lo usé 7 veces a EF, los productos llegaron en tiempo y es más conveniente por costos.*
- *Ahorro tiempo, rapidez, en mis pedidos pequeños abarato los costos porque antes tenía que pagar el 18% y ahora me devuelven el IGV; al exportar joyas, si exporto U\$S 3.000 el costo se diluye, pero en otros rubros...*
- *Ahora sirven ventas que por DHL no servían.*
- *Vendo joyas también por Internet, EF me ha permitido ampliar la cobertura a ciudades más pequeñas.*
- *Envío joyas y nunca tuve un siniestro.*
- *EF y DHL son similares, demora lo mismo para cualquier cliente fuera de la zona urbana de Estados Unidos, ahí es más rápido DHL.*
- *El cliente prefiere el EF porque va directo a destino y no hay que ir a la aduana, lo que es un costo adicional en el caso de la competencia.*

- Antes DHL tenía servicio especial para comercio electrónico a un precio muy conveniente, ahora no lo tiene y terminé probando EF aunque no quería por no confiar en Serpost.
- Primera clase está demorando mucho, de 3 semanas a un mes porque va cuando hay lugar para la carga.
- Las ocurrencias fatales con los paquetes son mínimas, pero en caso de tenerlas las indemnizaciones postales son muy complejas.
- Se asocia directamente con Serpost.
- No están todas las oficinas preparadas para atenderlo, no hay continuidad en el personal y no saben y uno puede pasarse 2 horas en Miraflores.
- El sistema es muy bueno pero la debilidad es Serpost, deberían haber contratado gente nueva, pusieron al que está por irse; una me atendió seis veces y las seis veces no supo qué hacer.
- El problema es el servicio porque las personas no saben.
- El personal es el problema, la obsolescencia del personal.
- Los nombres hay que escribirlos en español, lo que puede ser un problema en el exterior pero después le ponen en Serpost que Australia está en Asia, Serbia y Rumania en Africa.
- No existe línea de teléfono de EF, es una línea de Serpost, hay que esperar, llamar a otro.
- Crea malestar tratar de contactarse con Serpost, no atienden antes de las 11, después es mediodía y tampoco lo hacen, a las 15 contestan y a las 17 ya no funciona.
- Sería bueno tener un mail o un celular de una persona responsable de EF, con eso cambiaría mucho el servicio.
- Se necesita una línea exclusiva de EF.
- Las tarifas son altas porque tienen que financiar pasivos y una enorme estructura de personal, el empresario no puede subsidiar la ineficiencia del Estado; debe ser una empresa paraestatal moderna.
- No han capacitado, la gente en las oficinas no sabe, una leyó un papel y le enseñó a las demás.
- Terminó explicándome un señor de Serpost con su computador en la cochera, nadie más sabía.
- Se hace cola y al llegar a la ventanilla le dicen que no toman EF y a hacer cola en otra ventanilla.
- En Tomás Batlle hay 5 counters y funciona uno con una señora lenta y todo va para ahí; hay que hacer colas de 2 horas, debería haber una caja solo para EF.
- En las oficinas sigue habiendo gente que no sabe de EF y que no atiende bien.
- Hay que capacitar a las cajeras.
- El nudo es la gente, son amables pero no eficientes, los que están ahí no van a cambiar.
- Nunca tienen cajas (el courier las da), cintas EMS, etc.
- Pedí cajas y me dijeron "use cajas de leche Gloria" porque no las tienen, al final termina siendo más caro.
- Es pésimo el servicio, es el estándar del servicio público, no se pueden pedir peras al olmo.
- El beneficio de EF no es de Serpost sino de la facilidad de que pasa por aduana a la vez y sin costo adicional.
- No hay diferencia entre EF y el servicio común de Serpost, yo no lo veo y me dicen en las oficinas que es lo mismo.²⁰
- Serpost hizo huelga en octubre 3 semanas y no se puede mandar nada y no salieron los paquetes ya ingresados y este año de nuevo.

²⁰ Le tocó a la Consultora presenciar en la visita a una oficina de Serpost durante el trabajo de campo que se diera esa respuesta a un cliente y lo mismo le fue informado por el jerarca de esa oficina quien agregó refiriéndose a las funcionarias "las señoras saben porque hace 20 años que hacen esto".

- *Envié 30 kilos de libros a Japón y 1 libro de 200 gramos a España y los entregaron al revés, la respuesta ante el reclamo fue “pídale al cliente de España que le haga una gauchada y lo mande a Japón”. Luego de mucho insistir me repusieron el 70%, debieron pedirme disculpas.*
- *El precio es menor y el servicio es menor y peor.*

- *Tienen que entrar los couriers, por la Constitución deberían ser iguales los derechos.*
- *Con el IGV ante el mismo hecho no existe el mismo derecho, me lo devuelven con el EF y no con el courier, tienen que incorporar a los courier.*

- *Tarifa alta frente al correo de Estados Unidos, me deja fuera de mercado frente a mis competidores.*
- *Una causa de exceso tarifario es la forma cómo se arma la tarifa, la estructura de EF tiene 7 niveles tarifarios hasta 2 kilos y UPS trabaja con 22 niveles tarifarios hasta 2 kilos; esto nos saca de competencia.*
- *El primer tramo es caro.*
- *Ofrezco a los clientes 3 servicios: económico (aéreo), EMS (EF) y servicio privado TNT; pongo el precio y elige el cliente.*
- *El precio no es tan conveniente, es casi igual al de TNT, salvo en envíos a Europa.*
- *El privado tiene todo tipo de servicios: cajas, bolsas, recojo, crédito, etc. y Serpost no sabe lo que es servicio al cliente.*

- *El sistema de tracking es limitado, se tarda más de 3 días para saber si el paquete está en algún lado, la terminología es antigua, no se entiende, no son términos de transporte internacional (en bolsa o saca, etc.).²¹*
- *Tiene que ser inmediato y entendible.*
- *Falla el tracking, el cliente entra el número de tracking y no aparece nada por 2 o 3 días a veces, lo ponen con fecha del día siguiente del despacho y eso no favorece la confianza entre el empresario y el cliente (especialmente en ventas por Internet cuando no te conocen), el sistema te hace quedar mal.*
- *Tracking prácticamente no sirve, dice que salió de Perú y después nada hasta que llega al país de destino; lo que hago- si es EMS- es mirar en información del correo de destino que es mejor. Las personas que atienden el tracking son atentas.*
- *Tracking no funcionaba hacía un mes, el número de referencia no existía, hay que chequear en el tracking del correo del país de destino; afecta mucho la confianza del cliente al vender por Internet.*
- *Mal sistema de información, si hay retraso la competencia en 30 minutos dice qué pasa, acá para información telefónica se necesitan 15 días hábiles.*
- *La información debe ser en línea y no más de 24 horas para saber.*

- *Son importantes los servicios adicionales, la competencia los da.*
- *Es importante que se recoja la mercadería.*
- *Hay una tarifa corporativa, la tengo desde el inicio, hay tres tipos de tarifas corporativas pero no está esa información en la web, no es claro de qué depende tener una u otra; debería ser más transparente este aspecto.*

²¹ Informado al respecto Promperú se explica a la Consultora que son términos postales y no de comercio internacional y rápidamente se les ocurre elaborar un Glosario de términos para facilitar el entendimiento de los usuarios respecto al estado de su envío.

- Hay un peso extra indebido, pesan papeles que no van a ser exportados (pesan las 5 vías de la declaración); funciona distinto en cada oficina, depende del humor de quien atiende, son empleados públicos...
- El frasco que envió pesa 498 gramos para no llegar a los 500 gramos, le ponen las guías y llega a más de 500 y debo pagar un kilo, digo que no y me voy a otra oficina.
- Que faciliten la información de exportación por EF y se consolide con aduana para que se tenga en cuenta para mi ranking de exportador por rubro
- Es alto el seguro del 3% para las joyas, bajarlo un poco.
- Reclamo ecológico: se hace una declaración electrónica y entonces ¿para qué imprimo 5 vías?
- ¿Cuál es la ventaja de que sea por Internet si hay que imprimir 5 copias de la declaración, fotocopiar documentos, etc.? Es absurdo.

Se enteraron de la existencia de EF por información en Serpost y Minsetur y en un caso por una amiga extranjera que había enviado productos por esta vía.

Preguntados sobre cuáles son los puntos clave y prioritarios a mejorar responden: precio, tracking operativo y capacitar al personal para mejorar el servicio.

Una de las empresas presentes (tapices y textiles) afirmó que canaliza el 100% de sus exportaciones por EF, otra (bijutería) el 95% (ya que cuando el envío pasa los 10 kilos a veces su cliente pide se use su cuenta corriente con un courier) y dos (joyas y medicamentos) el 70%.

Al solicitar una calificación general del servicio EF en una escala del 1 al 10 (donde 10 equivale a excelente) a partir de la propia experiencia dos empresas lo califican con 8, dos con 7 y una con 6.

A pesar de algunos juicios duros, estas empresas son clientes de EF, es la herramienta que usan general o exclusivamente para exportar y la califican positivamente; por lo tanto, resulta evidente que es un instrumento pertinente y relevante para este tipo de empresas, al que deben mejorárseles algunos aspectos muy concretos.

IV.B.5. Estado de situación del Plan Estratégico

El país establece en su Plan de Sostenibilidad tres líneas estratégicas de acción que “constituyen una respuesta a las debilidades y problemas que aún subsisten, partiendo de las fortalezas que el proyecto ha tenido en Perú”. Las líneas estratégicas de acción definidas son:

- Implementación de un grupo permanente de trabajo de Exporta Fácil
- Incremento del uso del sistema Exporta Fácil
- Facilitación de llegada de paquetes Exporta Fácil en países de destino

Se trabaja de acuerdo a lo previsto en las tres líneas.

La rápida concreción de la Implementación de un grupo permanente de trabajo de Exporta Fácil, es la línea estratégica que más preocupa al equipo de trabajo. El objetivo de la misma es crear una figura legal que agrupe de manera permanente a los principales actores del sistema. Para ello se prevé en el Plan Estratégico desarrollar las acciones necesarias para negociar con

los Ministerios de Transporte y Comunicaciones, Comercio Exterior y Turismo y Relaciones Exteriores el liderazgo para la creación de esta resolución.

El marco del EF ha sido y es el Consejo Nacional de Competitividad (CNC), el plazo de funcionamiento formal definido para el grupo de trabajo caducó y la coordinación se hace “por inercia” y basada en la “buena voluntad y no en un compromiso formal”. Al ser entrevistado por la Consultora el representante del CNC afirmó que se estaba en el proceso de concretar el tema y que no había inconvenientes ni opiniones divergentes respecto al mismo, sino que se trataba de los tiempos que requieren esas decisiones.

Es fundamental para la sostenibilidad futura del EF formalizar el equipo de trabajo, “coordinar por inercia” resta potencialidad a la gestión y no parece lo apropiado para la próxima etapa.

En la segunda línea, Incremento del uso del sistema Exporta Fácil, se busca identificar nuevos gremios potenciales usuarios del sistema; para ello se previó realizar las acciones necesarias para identificarlos y reunirse con los mismos para crearles paquetes ad-hoc vía EF adaptados a sus necesidades.

Serpost y Promperú se fijaron un año de plazo para el cumplimiento de ese objetivo y lo están encarando de acuerdo a lo previsto. La Consultora entrevistó a la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX), quienes han articulado acciones con EF en el pasado, valoran positivamente la herramienta y ven con interés esta iniciativa de “costumización”.

Serpost inició el proceso para la realización del nuevo estudio tarifario, insumo clave para la competitividad del EF.

Está también en desarrollo por parte de Serpost y Promperú la implementación de nuevos servicios conexos a ser ofrecidos en “combos”.

La tercera línea, Facilitación de Llegada de paquetes Exporta Fácil en países de destino, busca reducir el índice de rechazos y las demoras en los tránsitos de los paquetes EF.

A estos efectos Serpost está llevando adelante, en el marco de la UPU, el proyecto IPS de automatización del servicio postal, ello hace posible el envío de información previo a la llegada del envío a la aduana de destino a los efectos de facilitar el desaduanaje.

Complementariamente Promperú, Sunat y Serpost avanzan en el proceso de invitar a los funcionarios de aduana y correos de los principales mercados de destino a conocer el EF y la forma en que se gestiona; buscando que esa mayor información y conocimiento redunde en menores demoras y rechazos en destino.

IV.B.6. Desafíos actuales y futuros.

Perú ha sido muy efectivo y exitoso en el diseño (es más que una adaptación) y la implementación del EF hasta la fecha. La realidad y la fase de consolidación del EF son otras actualmente y por lo tanto implican nuevos retos y desafíos de distinta índole y a distintos niveles.

Estos se encuentran identificados claramente por el Equipo de Trabajo y las entidades vinculadas, a continuación se presenta una enumeración de las inquietudes recogidas por la Consultora respecto a los desafíos actuales y futuros en diversos ámbitos, a saber:

- **Institucional.** Creación de una figura legal que formalice el Grupo de Trabajo entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Serpost, Promperú y Sunat de manera permanente y no temporal como hasta ahora. Es fundamental para la sostenibilidad del EF reformular y formalizar el equipo de trabajo, que actualmente “coordina por inercia” y no es lo apropiado para la próxima etapa. Lo adecuado es un Comité legalmente constituido para llevarlo adelante, se necesita la formalidad y obligación normativa; hoy funciona por buena voluntad y empoderamiento de los involucrados. Es importante para

el buen funcionamiento la decisión política de respaldar y empujar este tipo de iniciativas, así como el impulso conjunto político y técnico.

- Nuevas metas. En el marco de competitividad del país: creación del Importa Fácil, repotenciar el sistema EF actual bajando tarifas, reduciendo tiempos, aumentando el monto exportable y mejorando procedimientos actuales adaptándolos a las nuevas metas.
- Nuevos Desarrollos. Se trabaja en:
 - Proyecto IPS, up grade del sistema para enviar a la aduana de destino información previa sobre los envíos para hacer más sencillo el desaduanaje.
 - Sunat está desarrollando el Importa Fácil, que estará operativo desde el año 2013.
 - Inteligencia de mercado
 - Customer Relationship Management (CRM)
 - Minería de Datos
- Mejoras al Sistema. Algunas de las mejoras que se prevé introducir al EF se refieren a:
 - Brindar información anticipada a correos de destino, mejorar la calidad y velocidad de la transferencia de información para facilitar el desaduanaje.
 - Incorporación del producto dentro de la cartera de UPU, para que tenga prioridad
 - Incrementar el valor exportable a U\$S 10.000
 - Conocer porqué algunos de los usuarios no repiten el uso y se mantienen como clientes de EF.²²
 - Benchmarking permanente, para que los precios sigan siendo competitivos y los servicios más amplios que los de la competencia.
 - Incorporar transporte marítimo
- Difusión. EF “es un servicio vivo que necesita ser difundido masiva y permanentemente porque siempre deberían estar ingresando nuevas empresas”. Es importante tanto elaborar un plan integrado, consistente, de corto, mediano y largo plazo, que contemple las características y necesidades de cada etapa, como acceder a los recursos necesarios para la tarea.

La Consultora coincide con los desafíos que mencionan y comparten los distintos actores involucrados y a ellos suma uno que considera clave para la consolidación y el escalamiento del EF en las etapas futuras: un **Sistema de Información** pertinente.

Actualmente existe información compartimentada relativa al funcionamiento del EF; cada institución maneja la propia y ésta no se intercambia o comparte, a excepción de datos generales como cantidad y monto de envíos mensuales. Esto no responde, en opinión de la Consultora, a un criterio de confidencialidad o a un celo institucional, sino simplemente a que no se ha priorizado hasta el momento la definición y el diseño de un Sistema de Información para ser utilizado como herramienta de gestión permanente del EF en su conjunto.

El Sistema de Información propuesto debería servir tanto para el seguimiento y monitoreo, como para la evaluación del instrumento EF, tanto hacia el interior del mismo, como en vínculo con su entorno. Esto permitiría no sólo medir resultados, efectos e impactos en distintos ámbitos (empresas individuales, sectores, regiones, áreas urbanas y rurales, tamaños y tipos de empresas, global, etc.), sino también introducir mejoras, testear innovaciones y generar y gestionar aprendizaje colectivo de manera continua.

²² Actualmente se trabaja con “sectoristas” que visitan a los que no repiten el servicio para consultarlos sobre las causas; pero es necesario mejorar el sistema.

Sería bueno relevar de manera permanente información relativa a ciertas variables y su evolución a lo largo del tiempo, como por ejemplo:

- nivel y evolución de la cantidad de exportadores distintos que usan EF,
- nivel y evolución de los clientes que reutilizan el servicio (en %),
- nivel y evolución del coeficiente de repetición (cantidad de repeticiones promedio por cliente),
- nivel y evolución de la satisfacción con el servicio,
- nivel y evolución de la cantidad de exportaciones, monto exportado, destinos y promedio por envío anuales de cada (o de los principales) exportador,
- lo mismo por regiones o sector de actividad o tamaño de empresas, etc.,
- nivel y evolución de la participación en la cantidad de clientes distintos, envíos y monto exportado de personas físicas y empresas,
- nivel y evolución de la cantidad de usuarios que se formalizan y que participación tienen sobre el total del usuarios (permite contar con evidencias objetivas respecto a si el EF actúa como un estímulo efectivo a la formalización),
- nivel y evolución de la cantidad de clientes que pasan a otra modalidad de exportación al crecer (permite contar con evidencias objetivas respecto a si el EF es pertinente exclusivamente para cierto tipo o tamaño de empresa o si contribuye también al crecimiento empresarial de los exportadores y actúa en algunos casos como la primera etapa en el proceso de internacionalización),
- nivel (en %) y evolución de clientes que utilizan el EF y demandan y reciben servicios de desarrollo empresarial (permite una aproximación a los procesos de profesionalización en la gestión empresarial que se están generando en la MIPYMES clientes del EF).

A esto se le debería asociar información que vincule a EF con su entorno, como por ejemplo: participación de las exportaciones a través de EF en las exportaciones totales del país, comparación del ritmo de evolución de las exportaciones de EF respecto a las totales o de alguna región o tipo de empresa, etc.

A partir de la información que cada institución releva, y de nuevas variables que se definan, puede estructurarse un sistema integrado e integral que aporte no sólo datos, sino también información tanto para la toma de decisiones como para generar un mayor conocimiento del sector con el que se trabaja y también para la difusión y promoción del propio EF.

Perú presenta con ventajas importantes para implementar una iniciativa de este tipo referida al EF: un ecosistema rico y sólido y un verdadero Equipo de Trabajo.

IV.C.URUGUAY

IV.C.1. Características²³

Exporta Fácil se define en Uruguay como “un servicio integral pensado especialmente para apoyar a los micro, pequeño y mediano empresarios a la hora de exportar. Es la forma más ágil y simple de llegar a los mercados internacionales reduciendo los costos”.

En la página web se define como un sistema integral de exportación simplificada por vía postal, cuyas características son: seguridad, sencillez, rapidez, reducción de trámites burocráticos, costos logísticos y transporte.

En el caso de Uruguay no son tan claras, o tal vez prioritarias, **las definiciones, estrategias y políticas marco del gobierno para el desarrollo del país** que refieren a este tema. No existe un pronunciamiento tan claro o contundente como el Conpes en Colombia o la mención en el discurso presidencial y la priorización interministerial en Perú que hacen -en ambos casos- del EF un “proyecto país”.

Si bien la promoción y apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas está presente en el plan de gobierno y el discurso público, no parece tener los primeros lugares en las prioridades reales del país.²⁴ Tampoco existe un plan integral articulado que permita atender desde la política pública la complejidad de este sector relevante en cuanto a número de empresas y nivel de vulnerabilidad. A esto se suma un entorno de escasa cultura empresarial y exportadora. Por lo que desarrollar un Programa como EF en este marco no es sencillo y plantea dificultades adicionales.

Los **beneficiarios** que atiende el EF son empresas formalmente constituidas, que tienen su número de RUT y que adicionalmente deben obtener un certificado que las reconozca como PYMES expedido por la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (Dinapyme). Pueden usar este instrumento los monotributistas, que previo a la existencia del EF no podían exportar. En el caso de Uruguay el servicio está destinado fundamentalmente para micro y pequeñas empresas, ya que las medianas que deseen utilizarlo deberán pagar un costo mayor al no poder acceder gratuitamente a los servicios del despachante de aduanas.

El **marco normativo**²⁵ en Uruguay tiene una particularidad respecto a los restantes países donde se implementó el EF consistente en la participación obligatoria, establecida por ley, de la figura del Despachante de Aduanas en el proceso de exportación. Este monto (U\$S 100 como mínimo según se informara a la Consultora) representa un componente del costo del envío que, en el caso de las MIPYMES, es especialmente significativo. A pesar de los esfuerzos realizados en el marco del Programa no fue posible modificar, al menos para los destinatarios

²³ Parte de la información contenida en este punto ha sido recogida en las distintas entrevistas mantenidas en el marco del trabajo de campo, así como en la página web de Exporta Fácil Uruguay.

²⁴ Solamente el Correo ha mencionado en las entrevistas realizadas que participa en EF porque, como entidad del sector público, considera que éste Programa atiende el objetivo de inclusión del gobierno en un sentido amplio.

²⁵ Resolución interministerial de Economía y Finanzas, Educación y Cultura e Industria, Energía y Minería Nro. 173/05 del 6 de junio de 2005.

Créase un régimen de exportación denominado EXPORTA FÁCIL en el régimen general de exportaciones de bienes.

Creación del régimen denominado “EXPORTA FÁCIL” en el marco de lo establecido en el Artículo 52 del Código aduanero, Ley Nro. 16.201 del 13 de agosto de 1991.

(Comunicación de la Asociación de Despachantes de Aduana de Uruguay que libera de costos a las Micro y Pequeñas Empresas)

del EF, este aspecto de la legislación. Finalmente este tema se encaró mediante un acuerdo con de la Asociación de Despachantes de Aduanas del Uruguay (ADAU), que atiende en forma gratuita el trámite en el caso de las micro y pequeñas empresas usuarias del EF. Esta salida, en opinión de los integrantes del Grupo de Trabajo de EF, tiene dos inconvenientes: margina -por la vía de los hechos- a las medianas empresas y genera alguna demora adicional al trámite en épocas puntuales del año donde se dan las mayores corrientes exportadoras.

En Uruguay se crea un **Grupo de Trabajo Interinstitucional** para la implementación del EF, integrado por:

- Correo Uruguayo
- Aduana
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Uruguay XXI (Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones que trabaja para internacionalizar la economía uruguaya)
- Dinapyme (Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas)
- Ministerio Relaciones Exteriores (esporádicamente)

Inicialmente el grupo se reunía con asiduidad y con la participación de todos sus integrantes. La difusión del EF en distintos ámbitos fue compartida, las capacitaciones estuvieron a cargo de la entidad especializada en cada caso y todos ellos tienen actualmente un link al EF en su página web.

Con el correr del tiempo algunas instituciones tuvieron una participación más esporádica o dejaron de participar y las convocatorias se espaciaron. Al momento de las entrevistas, distintos interlocutores mencionan que el Grupo lleva sin reunirse entre 6 y 8 meses.

El operador postal es quien ha liderado el proceso desde el inicio hasta la finalización del Programa, cuando se ha hecho cargo de ese rol Dinapyme, quien es actualmente el coordinador. El Correo ha mantenido la herramienta funcionando y ahora se reúne semanalmente con el nuevo coordinador y realizan un seguimiento permanente del funcionamiento del EF.

En la entrevista realizada con Dinapyme se informa que se efectuará en breve el relanzamiento del Grupo de Trabajo con una convocatoria más amplia que la original, incluyendo a algunas gremiales empresariales vinculadas a las MIPYMES y a la actividad exportadora, como por ejemplo la Unión de Exportadores del Uruguay, Anmype y Cedu.

El **operador postal oficial** es el Correo Uruguayo, fundado en 1827, quien ha tenido un rol fundamental en el Programa hasta el momento. El anterior Directorio de la institución estaba muy interesado en que Uruguay participara de este Programa y se esforzó mucho porque así fuera. El Directorio actual lo apoya, pero no le asigna la misma importancia que el anterior; de todas maneras una de sus prioridades es fortalecer todos los productos internacionales, entre los que se incluye EF. La herramienta está completamente integrada actualmente a la cartera de servicios que brinda la entidad. El área comercial considera que desde ese ángulo el producto se vende a mitad de precio y su margen es muy bajo y por lo tanto los esfuerzos comerciales deben ser acordes a esta realidad, por lo que se necesita una acción conjunta con los restantes participantes. A diferencia de los operadores postales de los restantes países el Correo contaba desde el año 2006 con el servicio de envíos internacionales a través de couriers.

Durante la ejecución del Programa “llevó la bandera” intentando que las otras instituciones se involucraran más, Dinapyme fue la más cercana en el trabajo. Han asumido el compromiso a través de una activa participación (son responsables también de la elaboración de los

manuales de capacitación, del desarrollo de la web, etc.), de otorgar distintos beneficios (es especialmente destacable que los primeros 3 meses el EF fue ofrecido de manera gratuita para que las empresas se interesaran) y de asignar recursos humanos al Programa. No consideran que deban tener a futuro un rol protagónico y de liderazgo, sino que su mejor aporte es abocarse a la operativa postal del instrumento y ser muy buenos en eso. Afirman que “el EF vino para quedarse, ya no es un proyecto especial, sino que está integrado a la oferta institucional como un producto más del Correo y eso es lo que asegura su permanencia”.

La **Aduana** en Uruguay ha tenido un interés manifiesto por el Programa a lo largo de su implementación. Ha creado un régimen especial con un código específico para EF, que tiene un tratamiento preferencial incluso en el aeropuerto que reduce los tiempos frente a otras opciones de envío. También ha realizado todos los cambios que le han sido solicitados, no ha puesto trabas y está dispuesta a considerar y hacer las modificaciones adicionales en su operativa que le puedan ser solicitadas a futuro. La institución considera que su rol es de apoyo y atención de los temas vinculados a su función, pero que no le corresponde liderar el EF, sino acompañarlo y que las restricciones y problemas del mismo no se vinculan a la Aduana.

La tarea de **coordinación** del Grupo de Trabajo estuvo a cargo de una persona especialmente contratada como Coordinadora del Programa Regional en su conjunto y de EF Uruguay. Es el único caso en que la coordinación nacional la ejerció alguien externo a las entidades participantes, esto le dio un perfil distinto al rol. En opinión de la Consultora esto tuvo consecuencias no del todo deseables, ya que la coordinación fue de tipo organizativo y no estratégico y fue personal y no institucional. Se comparte la opinión de una de las instituciones respecto a la existencia de un “espacio gris”, sin una definición clara del alcance de la participación de cada institución y de la unidad gestora en sí misma.

En esta nueva etapa la coordinación está a cargo de Dinapyme, una Dirección del Ministerio de Industria, Energía y Minería, de quien también depende el Correo. No se trata de una entidad de promoción de exportaciones sino de PYMES. Resuelve asumir el liderazgo porque “le interesa mantener el EF y la sostenibilidad del mismo era imposible debido al liderazgo difuso de todo el periodo anterior”. Los pasos previstos en este sentido son generar una unidad de trabajo donde se sumen también actores privados y -a los efectos de no perder la experiencia acumulada- contratar por un plazo limitado a quien fuera la Coordinadora del Programa.

Dinapyme se encuentra -a partir del cambio de gobierno y de jerarca- en una reestructura de sus programas, proyectos y servicios; en este marco pasó su Programa Proexport -por estar vinculado a la exportación- a Uruguay XXI.

La intención es estructurar una plataforma de apoyo integral a las MIPYMES, conformada por instrumentos para las empresas (que incluirían algunos vinculados al trabajo previo a exportar) y por el EF, que será un servicio más al que llegarán como usuarias aquellas MIPYMES que logren internacionalizarse una vez recorrido el camino previo de apoyo y acompañamiento. Pero se está apenas en el inicio de este proceso, en la etapa de las definiciones generales.

El **funcionamiento** del EF en Uruguay ha estado marcado por algunos aspectos diferenciales respecto a los restantes países del Programa, entre los que se pueden enumerar:

- UPAEP considera que Uruguay es extremadamente “reglamentarista” y burocrático, al compararlo con los restantes países donde se implementó el EF, y que esto ha tenido consecuencias serias en término de sus resultados.
- La intervención obligatoria de un Despachante de Aduana es considerado por algunos como un elemento altamente negativo para la competitividad del producto EF, el mismo

está establecido por ley y en el caso del EF agrega un agente más en el proceso, lo que implica más tiempo y mayores costos en el caso de una mediana empresa.

- La ausencia de liderazgo es un tema recurrente, se menciona que la Coordinadora mantenía al Grupo funcionando y ordenaba este funcionamiento pero que no lideraba y que nadie quería liderarlo.
- Algunos participantes consideran que las condiciones están dadas en Uruguay para que el EF funcione si lo gestiona la institución correcta, así como también que no se han hecho todas las cosas necesarias para que funcione.²⁶
- Prácticamente todos los involucrados reconocen en Uruguay XXI a la institución que debería liderar, teniendo como referencia al exitoso EF peruano liderado por una entidad de promoción de exportaciones, pero es la institución la que no se visualiza en ese rol.
- La Evaluación Intermedia identificó a la falta de cultura exportadora como un problema central para el Programa y propuso incorporar acciones destinadas a: difusión, capacitación en Comercio Exterior, fomento de la cultura exportadora y del EF.

Se incorporó la figura del asesor de empresas para apoyarlas en su proceso de internacionalización sin que se lograra ningún resultado.

La página web de EF explica su **el mecanismo de funcionamiento** de la siguiente manera y en los siguientes pasos:

- “Usted ya tiene su cliente en el exterior
- Obtiene el certificado PYME en Dinapyme - Teléfono 0800-3455 -www.dinapyme.gub.uy
- Se registra como usuario en la página www.exportafacil.com.uy
- Registra los datos de su exportación en la página www.exportafacil.com.uy con su usuario y contraseña
- La Asociación Nacional de Despachantes de Aduana gestiona su exportación vía web sin costo si usted es micro o pequeño empresario; pero si usted es mediana empresa deberá pagar la gestión del despachante
- La Dirección Nacional de Aduanas emite el Documento Único Aduanero (DUA)
- El Correo Uruguayo le avisa e-mail y telefónicamente que su exportación puede ser enviada
- El cliente se dirige a cualquier local habilitado para la recepción del Exporta Fácil del Correo Uruguayo y realiza el envío”.

Se han desarrollado acciones de **difusión** y planes de **capacitación** tanto para los funcionarios del operador postal como para exportadores y potenciales exportadores. No obstante ello no se ha generado demanda para los últimos por parte de las empresas.

IV.C.2. Resultados actualizados

²⁶ Se mencionan en este sentido: la contratación de consultorías que no podían dar los resultados previstos al carecer de un liderazgo claro desde el Programa; muchas veces se hicieron las cosas que se querían hacer y no las que se debían hacer; no se realizó un análisis previo del mercado, la demanda y el perfil de los clientes para este producto, etc.

Los principales **beneficios** que reciben las MIPYMES a través de su participación en el EF en Uruguay, según la página web de EF, son:

- 50% de descuento en la tarifa postal, con modalidad de envío a elección y de acuerdo a las necesidades del cliente
- en Montevideo recolección a domicilio para los clientes con cuenta de franqueo
- micro y pequeñas empresas tramitan su exportación sin costo de despachante de aduana
- asesoramiento en gestión de exportaciones sin costo por parte de la Asociación de Despachantes de Aduana
- desde 80% de descuento en la emisión de certificados de origen ofrecidos por las Cámaras Empresariales
- más de 40 locales del Correo uruguayo en Montevideo, zona metropolitana y capitales departamentales están habilitados para recibir los envíos de Exporta Fácil
- asesoramiento y capacitación a empresas por parte de Dinapyme
- a través de Uruguay XXI:
 - cofinanciamiento de actividades de promoción de exportación - Programa Proexport
 - cofinanciamiento de hasta el 50% del precio total de cursos relacionados con comercio exterior
 - subsidio del 50% del costo de diseño de y construcción de páginas web para PYMES
- la exportación podrá beneficiarse de la devolución de tributos de acuerdo a la normativa vigente

Adicionalmente se afirma que se han reducido la cantidad de trámites, los tiempos en la operativa entre los distintos organismos intervinientes, la distancia, el costo y la dificultad para exportar.

El EF ha **levantado** algunas **restricciones** a la exportación por parte de las MIPYMES, a saber:

- dificultad de acceso para empresas del interior del país, no sólo para enviar mercadería al exterior sino también para tramitar el certificado PYME que expide Dinapyme, el documento de cierre aduanero (DUA), etc.,
- miedo por parte de las empresas usuarias de la herramienta, no sólo a exportar sino también a la tecnología,
- imposibilidad de exportar para los monotributistas,
- envío de algunos bienes como piedras semipreciosas.

Sin embargo el Grupo de Trabajo señala otras **restricciones que permanecen**, como ser:

- falta de cultura exportadora,
- las MIPYMES no saben a quién ni cómo venderle,
- no reciben todos los beneficios de la herramienta las medianas empresas, que en opinión del Equipo de Trabajo podrían dinamizar el sistema.

Las dos primeras restricciones mencionadas exceden, en opinión de la Consultora, el ámbito, las posibilidades de acción y los recursos de un Programa como el EF.

Sí están en la égida del EF Uruguay algunos **inconvenientes que afectan la competitividad** del servicio que se plantean actualmente y representan restricciones importantes a la consolidación y escalamiento de la herramienta, a saber:

- si bien se hace un descuento del 50% en la tarifa postal la diferencia con el precio de los operadores privados no es significativa y en algunos casos las tarifas corporativas pueden ser incluso menores en estos últimos,
- el tiempo de entrega es sensiblemente mayor que el del operador privado,
- no cuenta con seguro sobre la mercadería (existe una indemnización por el costo del envío), este elemento aparece como central ya que le quita confiabilidad al instrumento,
- trazabilidad deficiente, mala información para el seguimiento, problemas con el sistema de tracking, es mejor el de la competencia,
- el Correo acaba de finalizar 50 días de paro y por lo tanto sin servicio EF.

Trabajar para revertir lo anterior es clave, especialmente teniendo en cuenta que “cuando se trata de servicios, si el cliente está conforme, no cambia de proveedor de un día para el otro; no deja la seguridad por la incertidumbre”. Tampoco se elige solamente por precio o principalmente por precio, otros componentes de la competitividad del producto son importantes: rapidez, seguridad, seguimiento, etc. EF fue gratis durante 3 meses y no fue usado en ese lapso.

Si bien en el Capítulo II se trabajó con la información de los PSRs presentados por la Coordinación Regional al BID-FOMIN, en este punto se ha optado -en acuerdo con UPAEP- tomar como válidos los datos de los ejecutores nacionales. También en el caso de Uruguay existen diferencias en algunas variables entre los valores presentados en los PSRs y los brindados por el Correo Uruguayo.

En el caso de Uruguay, una de las dos personas que han estado involucradas desde el inicio y en todas las etapas del Programa y que tienen actualmente a su cargo el EF en el Correo Uruguayo relevó y generó, a pedido de la Consultora, información adicional a la que usan habitualmente los tres países para la gestión de esta herramienta.

Esto es relativamente más sencillo de hacer en Uruguay debido a que el volumen de operaciones de EF es considerablemente menor que en los restantes países y los clientes se conocen uno a uno.

Se muestra en primer lugar el cuadro elaborado con dicha información y que resume las principales variables del EF desde el inicio de su implementación en marzo del año 2009 hasta el 30 de junio de 2012.

PRINCIPALES VARIABLES EXPORTA FACIL URUGUAY MARZO 2009 – JUNIO 2012

CONCEPTO	Mar-Dic 2009	2010	2011	TOTAL dic 2011	Ene-Jun 2012	TOTAL a jun 2012
Cantidad Exportaciones	17	62	216	295	58	353
Valor Exportaciones (en U\$S)	20226	56257	89585	166068	40305	206373
Empresas distintas que Exportan	10	15	22	47	16	63
Nuevas Empresas que Exportan	10	12	19	41	9	50
Cantidad Productos Exportados	17	27	53		33	
Nuevos Productos Exportados	17	20	47	84	10	94
Cantidad destinos Exportaciones	11	18	37		24	
Nuevos destinos Exportaciones	11	11	19	41	5	46
Empresas usan más de una vez	5	8	7	20	3	23

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay

Durante la ejecución del Programa, en un lapso de casi 3 años, se canalizaron por EF 295 exportaciones por un monto total de U\$S 166.068.

A partir de las variables anteriores se elaboran una serie de cuadros y gráficos que las agrupan a los efectos de facilitar el análisis de las mismas.

Se presenta en la parte superior del cuadro siguiente el detalle del comportamiento de las siguientes variables: Exportaciones de Uruguay (se agrega esta variable macro), Valor Exportaciones EF, Cantidad de exportaciones EF (o Envíos realizados) y Empresa distintas que exportan por EF en el periodo 2009-2012. A efectos de la consistencia y las comparaciones, se anualizan los años 2009 y 2012.

En la parte inferior se confeccionan cuatro indicadores o ratios de interés que vinculan las variables de la parte superior y clarifican y agregan información respecto al desempeño del EF:

VARIABLES E INDICADORES DE INTERES DE EXPORTA FACIL URUGUAY 2009- 2012

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012
Exportaciones Uruguay (miles U\$S)	8536900	10606600	12346300	8698800
Valor Exportaciones EF (en miles U\$S)	24,271	56,257	89,585	80,61
Cantidad de Envíos o Exportaciones	20	62	216	116
Empresas distintas que Exportan	12	15	22	32
INDICADORES DE INTERES	2009	2010	2011	2012
Participación EF en Exportaciones (%)	0,0003%	0,0005%	0,0007%	0,0009%
Exportación promedio	1190	907	415	695
Exportación promedio p empresa	2023	3750	4072	2519
Cantidad envíos por empresa	1,7	4,1	9,8	3,6

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay

A partir de dicha información es posible afirmar:

- El peso o Participación del EF en el conjunto de las exportaciones nacionales es marginal, pero se triplica su importancia relativa en 4 años.
- La Exportación promedio por envío inicial es de U\$S 1.190, cae en los dos años siguientes hasta U\$S 415, para posicionarse en el año 2012 en U\$S 695.
- La Exportación promedio anual por empresa comienza en un valor de U\$S 2023 y se duplica en los dos años siguientes llegando a U\$S 4.072, para caer en el año 2012 a U\$S 2.519.
- Se observa en los dos primeros años un incremento importante de la cantidad de envíos que las empresas clientes de EF realizan al año, pasando de 1,7 a 9,8 envíos anuales. En el año 2012 el valor de la variable cae a 3,6; valor que duplica el que se presentaba al inicio del EF. Esta variable podría ser tomada como una aproximación tanto a la consolidación de la empresa como exportadora, como al buen nivel de desempeño del EF que logra generar reutilización del servicio.
- Consultados los responsables del EF en el Correo Uruguayo respecto al importante aumento en la Cantidad de envíos en el año 2011, que luego caen -aunque menos significativamente- en el 2012, generando las variaciones señaladas en las distintas variables, se informa que se debe al caso de una empresa que envió específicamente en el año 2011 muchas muestras de poco valor a distintos países. Se trata de 91 envíos concentrados en un año en un total de 353 transacciones efectivas (414 si se consideran

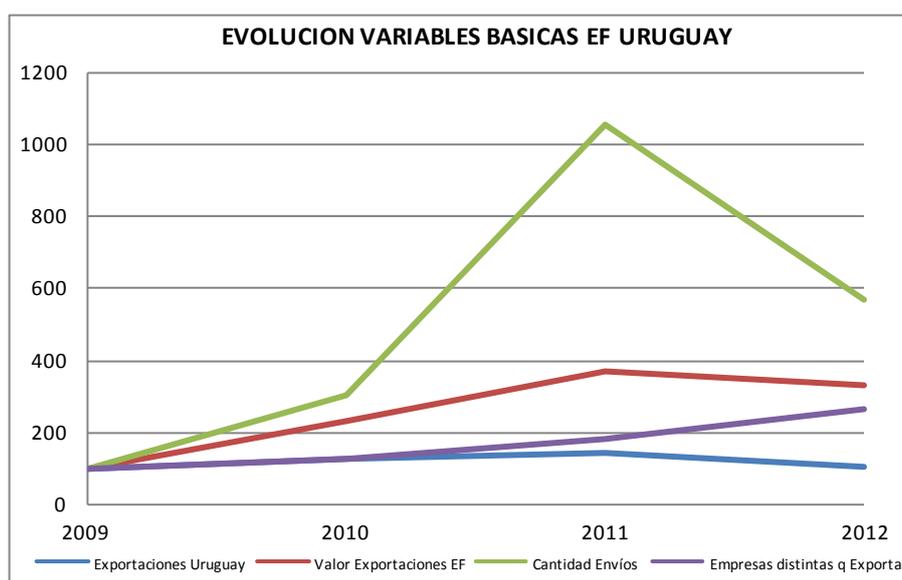
las que surgen de anualizar los años 2009 y 2012), esto debe ser tenido en cuenta ya que distorsiona la evolución de las distintas series.

El cuadro y los gráficos que se presentan a continuación permiten analizar el comportamiento de las variables anteriores, no ya en términos de sus valores absolutos, sino a través de su evolución en el periodo 2009-2012. Este tipo de descripción permite comparar y relacionar la evolución de las distintas variables e indicadores. Para ello se toma como valor 100 de todas las variables e indicadores el inicio del EF y a partir de allí lo que se describe es el comportamiento de cada uno de ellos a lo largo del tiempo, valores por debajo de 100 indican disminuciones respecto al inicio y los por encima de 100 responden a incrementos en el valor de la variable o indicador respecto a su valor en el año 2009.

EVOLUCION DE INDICADORES Y VARIABLES RELATIVAS A EF 2009-2012 CON BASE (100) EN EL 2009

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012
Exportaciones Uruguay (miles U\$S)	100	124	145	102
Valor Exportaciones EF (en miles U\$S)	100	232	369	332
Cantidad de Envíos o Exportaciones	100	304	1059	569
Empresas distintas que Exportan	100	125	183	267
Participación EF en Exportaciones (%)	100	187	255	326
Exportación promedio	100	76	35	58
Exportación promedio por empresa	100	185	201	125
Cantidad envíos por empresa	100	243	578	213

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay



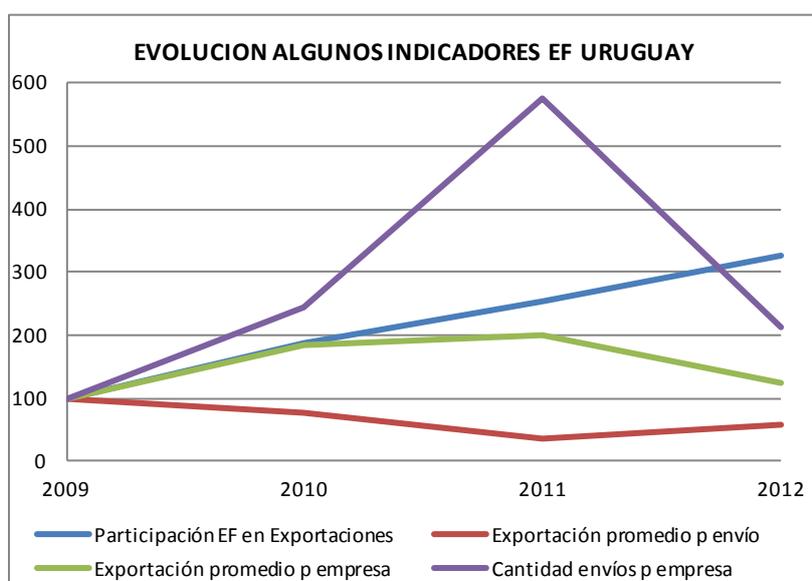
FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay

Respecto a las variables que se muestran en el gráfico es posible afirmar que:

- El Valor exportado por EF crece en el periodo siempre por encima de lo que crecen las Exportaciones uruguayas, el mayor valor de ambas variables respecto al inicio o periodo base se da en el año 2011 donde las Exportaciones del país presentan un incremento del 45%, mientras que las del EF se incrementan más de 3 veces y media.
- Ambas variables caen en el 2012 anualizado, pero lo hacen más fuertemente las Exportaciones de Uruguay, que cierran el periodo un 2% por encima del valor inicial; el

monto exportado por EF en cambio, a pesar del descenso del último año, cierra el periodo en un valor que más que triplica el del inicio.

- A partir de los dos puntos anteriores podría afirmarse que el EF tiene un comportamiento más favorable que las Exportaciones nacionales, lo que estaría indicando que crece en parte por su propio impulso. Esto es razonable si se tiene en cuenta que es producto nuevo, difundido y promovido y que apunta además a un sector de clientes que anteriormente no participaban de la actividad exportadora.
- Es interesante resaltar que, si bien en términos absolutos la Cantidad de empresas distintas que utilizan el EF puede no parecer relevante, año a año crece el número a lo largo de todo el periodo, multiplicándose por más de 2 veces y media entre 2009 y 2012. Esta es la única variable que no cae en el último año.
- El comportamiento de la Cantidad de envíos resulta despegado del resto de las variables por los motivos ya expresados, no obstante ello -una vez finalizada la coyuntura generada por una única empresa con 91 envíos- la cantidad de envíos cierra el periodo duplicando los iniciales.



FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay

Respecto a los indicadores que se muestran en el gráfico es posible afirmar que:

- La Participación de las exportaciones de EF en el total exportado por Uruguay, si bien no es relevante, se triplica a lo largo del periodo de implementación del instrumento.
- La Exportación promedio por envío de EF cae sistemáticamente entre 2009 y 2011, para revertir la tendencia el último año, aún así queda en el 60% del valor de inicio. Esto se debe a que el incremento en la Cantidad de envíos fue superior en todo el periodo que el crecimiento experimentado por el Monto exportado por EF.
- La Exportación promedio por empresa en cambio sube entre 2009 y 2011 un 100%, para caer en el 2012 y situarse solamente un 25% del valor inicial del indicador.
- La Cantidad de envíos por empresa aumenta mucho, por la coyuntura ya mencionada, en el año 2011 para caer en el último año del periodo; aún así el valor en el que se sitúa la final duplica el que tenía el indicador al iniciarse la implementación del EF.

Las variables que se presentan en el siguiente cuadro y gráficos aportan información adicional para una mejor comprensión de lo que ha ocurrido en EF Uruguay durante su implementación. El tipo de análisis que se realiza en este caso no requiere anualizar los años 2009 y 2012.

CONCEPTO	Mar-Dic 2009	2010	2011	TOTAL	Ene-Jun 2012	TOTAL a jun 2012
Cantidad Exportaciones	17	62	216	295	58	353
Empresas distintas que Exportan	10	15	22	47	16	63
Nuevas Empresas que Exportan	10	12	19	41	9	50
Cantidad Productos Exportados	17	27	53		33	
Nuevos Productos Exportados	17	20	47	84	10	94
Cantidad destinos Exportaciones	11	18	37		24	
Nuevos destinos Exportaciones	11	11	19	41	5	46
Empresas usan más de una vez	5	8	7	20	3	23

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay

Resulta interesante analizar la composición de las empresas que exportan a través de EF, dividiéndolas para cada año en aquellas que venían utilizando el instrumento para exportar y las que son nuevas y lo hacen por primera vez.



FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay

Resulta evidente en el gráfico el peso de las empresas nuevas en el conjunto de las que utilizan el EF cada año, ellas representan el 100% en el primer año (2009), el 80% en el 2010, el 86% en el 2011 y el 56% en el primer semestre del 2012.

Si se tiene en cuenta que hasta el año 2011 habían exportado a través de EF 41 empresas, las 7 que repiten el servicio en el primer semestre del 2012 representan solamente el 17% de las mismas.

La información anterior es sumamente preocupante ya que reflejaría que EF Uruguay no puede retener a los clientes que genera año a año y prácticamente empieza de nuevo cada vez. Es imprescindible profundizar en las causas de este fenómeno, analizar qué es lo que el cliente no encuentra en el servicio, cuál es su debilidad en cuanto a la necesaria pertinencia e introducir los cambios que esto requiera.

Esta información puede complementarse con la relativa a la cantidad de empresas que año a año (no se dispone de la información acumulada) repiten el uso del servicio EF, o sea aquellas que realizan más de un envío en el año.

En el año 2009 el 50% de las empresas utilizan más de una vez EF en el año, en el 2010 el 52%, en el 2011 y primer semestre del 2012 el 32% y 37% respectivamente. Es difícil afirmar si es

adecuado o no que la mitad de los clientes utilice más de una vez el servicio, lo que no parece una buena señal es que, a medida que EF se hace más conocido y debiera consolidarse, es menor la proporción de clientes que lo usa más de una vez en el año.

Si se analiza que conjuntamente la baja repetición con la escasa participación anual de empresas que ya usaron el servicio, la señal de alerta parece ser clara, el EF tiene problemas para retener clientes y para generar más operaciones una vez que brinda el servicio.

Los responsables del EF en el Correo afirman que la mayoría de las empresas que han utilizado EF, inician con este instrumento su actividad exportadora.

Puede tener también que ver con las características de los clientes y que estos realicen envíos muy esporádicos al exterior y en este caso no se visualiza que se estén generando “exportadores”, especialmente si se complementa este hecho con lo reducido del envío promedio.

Es importante señalar que lo mismo podría estar pasando en el EF de los restantes países, pero la Consultora no dispuso de información para realizar este tipo de análisis.

Resulta imprescindible señalar la relevancia de disponer de un Sistema de Información adecuado para detectar, explicar, corregir y volver a evaluar este tipo de situaciones.

Los gráficos siguientes analizan la composición de productos y mercados, clasificados en nuevos y ya incluidos en el EF año a año.



FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay

En el año 2010 el 74% de los productos exportados por EF eran nuevos, en el 2011 el 89% y en el primer semestre del 2012 el 30%. Una vez que pasa un número mayor de empresas por EF es más difícil que los productos enviados no se repitan. No obstante ello en 2010 y 2011 la importante participación de los productos nuevos es consistente con la renovación permanente de clientes que experimenta el Programa.

Se han exportado 94 productos distintos por EF, entre los que se puede mencionar:

- artesanías en: cerámica y estaño; madera; cuero; arcilla, yeso, tela, papel y otros
- mates y termos forrados en cuero
- azulejos de cerámica

- piezas decorativas
- cerámica antigua
- baldosas de PVC
- bijouterie
- hilados de: lana, seda
- prendas de lana
- prendas en paño de lana
- piedras semipreciosas
- lencería
- bolsos recolectores de fruta
- embalajes / folletería
- revistas
- libros
- solución acuosa de ácido cítrico
- vitrofusión
- dispositivos electrónicos
- maquinaria industrial
- cubreasientos para autos
- aros de tablero de madera, etc.

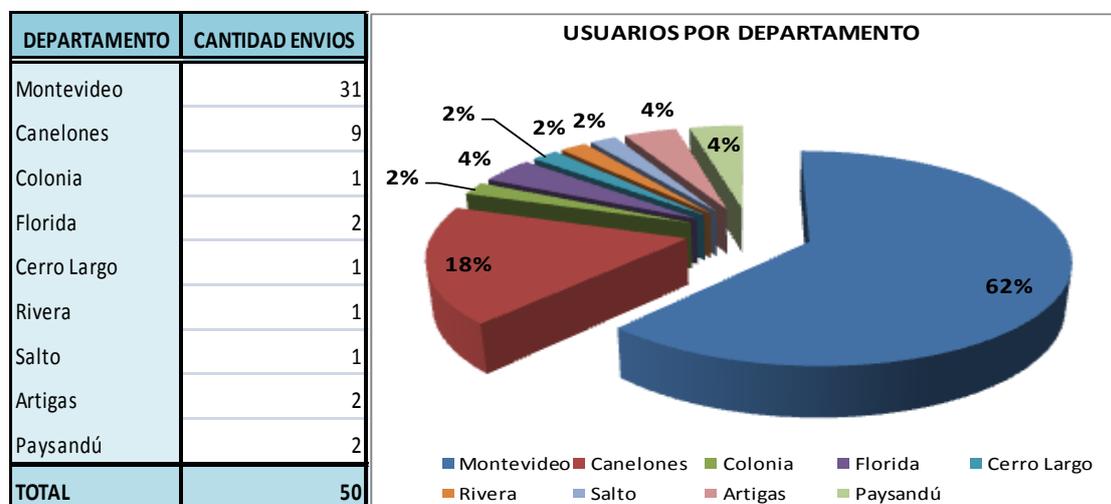
El gráfico siguiente muestra la evolución de los destinos de los envíos de EF, clasificados cada año en función de si son nuevos o si se repiten. En el año 2010 el 61% de los destinos eran nuevos, en el 2011 el 51% y en el primer semestre del 2012 el 21%. Una vez que pasa un número mayor de empresas por EF es más difícil que continúen apareciendo mercados nuevos.



FUENTE: Elaboración propia en base a información del Correo del Uruguay

Se ha exportado a 46 países distintos a través del EF, siendo los principales destinos: Brasil, Chile, España, Estados Unidos, Canadá, India, Rusia, Japón, Inglaterra, Holanda y demás países de la Unión Europea.

EF Uruguay ha superado la meta establecida en términos de **descentralización**, el objetivo fijado era la canalización de exportaciones por esta vía desde el 30% de los 19 departamentos del país y fue utilizado en el 47% de los mismos, tal como lo muestran el siguiente cuadro y gráfico.



FUENTE: Correo Uruguayo

No obstante ello es importante precisar que el 62% de los envíos se hicieron desde la capital (Montevideo) y le sigue en importancia Canelones con un 18%, departamento limítrofe con Montevideo y que forma parte de su área de influencia. Por lo tanto solo 2 de cada 10 exportaciones que se realizan a través del EF corresponden al resto del país, esto es consistente con el fuerte centralismo uruguayo y representa el inicio de un proceso más largo para revertir el fenómeno.

El acceso de las empresas de todo el país a exportar por EF es posible debido a la capilaridad de la red postal, presente en todos los departamentos del país. Si bien la meta para Uruguay era instalar 15 nuevos puntos de acceso de trámites de exportación a nivel nacional, la misma fue superada y se instalaron 43.

Los resultados de Uruguay deben valorarse en el contexto del país. Se plantea por parte del Equipo de Trabajo que es frustrante cuando se compara a EF Uruguay con las experiencias de Brasil y Perú cuando se trata de realidades muy distintas, al respecto se señala:

- país pequeño y sin una geografía que dificulte el transporte y las comunicaciones,
- no existe cultura exportadora,
- oferta exportable: no existe la cantidad y diversidad de artesanías, productos naturales, etc. presente en otros países,
- actividad económica muy concentrada en Montevideo,
- pequeña escala afecta en múltiples sentidos, por ejemplo “que el avión esté disponible para cargar” puede llevar 3 días,
- el Correo en Brasil es líder total y eso no ocurre en Uruguay.

La valoración que las distintas instituciones intervinientes hacen del EF es muy heterogénea; algunos son críticos respecto a aspectos como la coordinación, el liderazgo, la gestión y los resultados y otros -como Dinapyme y las dos personas responsables de la gestión del EF en el Correo- consideran que se trata de un Programa con factores de éxito teniendo en cuenta el país de que se trata y la cultura exportadora que éste tiene. Todos coinciden en que, a pesar de los cambios que es necesario introducir, vale la pena seguir apostando al perfeccionamiento de esta herramienta.

IV.C.3. Matriz FODA

Se elabora a partir de las opiniones de las personas entrevistadas vinculadas a las instituciones participantes.

Fortalezas

- Buena herramienta de apoyo a las MIPYMES uruguayas
- Se acortaron tiempos en la operativa entre organismos
- Vínculo y articulación entre Correo y Aduana, ahora se trabaja mejor también en otros temas
- Se bajaron plazos, pasos, trámites y costos
- Permite acceso a la herramienta a las MIPYMES del interior del país en igualdad de condiciones

Debilidades

- Nadie quiere dirigir el EF
- Falta difusión y publicidad del servicio
- Falta de participación efectiva de los actores que deberían estar
- Serios problemas de competitividad del servicio
- No se conoce adecuadamente el mercado objetivo
- La diferencia con el precio de los operadores privados no es significativa
- Tiempo de entrega mayor que el del operador privado
- No cuenta con seguro sobre la mercadería
- Problemas con el sistema de tracking
- Demora del despachante de aduanas en ciertas épocas del año de mucha actividad

Oportunidades

- Programas que UPU está desarrollando actualmente y que tendrían repercusiones positivas sobre el EF
- Mala cobertura en el interior del país por parte de los operadores privados

Amenazas

- Falta cultura exportadora, promoción de la misma y apoyo al pequeño y potencial exportador
- Reglamentarismo y burocracia del país en lo que refiere a la exportación
- Cambio de estrategia y prioridades en algunos organismos con el cambio de gobierno
- Que los despachantes de aduana dejen de brindar sus servicios en forma gratuita

IV.C.4. Opinión de los clientes

A los efectos de relevar la opinión de los clientes, la Consultora realizó una serie de entrevistas: 2 personales con pequeñas empresas que ya exportaban previamente al EF y que lo usaron y dejaron de hacerlo, 8 telefónicas con usuarios y una con la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU), que si bien no es usuaria del EF es la gremial que representa a los exportadores²⁷.

Es muy claro que existen al menos 2 segmentos de clientes, los que ya venían exportando y tienen un flujo de transacciones, una cartera de clientes y exigencias importantes y aquellos que exportan esporádicamente, pequeños montos e incluso puede ser -la que canalizan por EF- su primera transacción con el exterior.

A continuación se transcriben algunas de sus opiniones en forma textual.

- *Los problemas principales de las MIPYMES para exportar se vinculan a: acceso a información y mercados, económicos, formación porque no hay instituciones que enseñen lo que hay que saber en la práctica para exportar.*
- *Las MIPYMES necesitan un conjunto de cosas y el instrumento no hace al exportador.*
- *Los problemas de las pequeñas exportaciones derivan de que todo está pensado para grandes exportaciones, para containers; trámites que se superponen, los costos son enormes: U\$S 100-150 de despachante de aduana, U\$S 100 como mínimo de certificados de origen, DGI, BROU, LATU, etc.*
- *La peor barrera para el exportador chico es el propio sistema de exportación, es carísimo y el transporte es sólo una parte.*
- *Generar un nuevo exportador no pasa por si hay o no EF*

- *Hay que cambiar la mente del Ministerio de Economía y Finanzas que cree que somos un país de grandes exportadores*

- *La imagen del Correo no ayuda, funciona internamente pero no en lo internacional*
- *No es en el operador que el empresario piensa a la hora de exportar.*
- *Las exportaciones no pasan por el correo (operador postal oficial) en el mundo, por rapidez, trazabilidad y porque muchas veces es el propio cliente el que elige por dónde quiere se le haga el envío y suele tener cuenta en un courier.*
- *El empresario no tiene problema en pagar el courier; por ejemplo DHL, llega en 3 días, tiene buen tracking y seguro, es más barato a Estados Unidos y a algunos lugares de Europa y te evita el stress del cliente.*
- *Es conveniente, no podría hacer esto por otra vía, por el tipo de producto que vendo debe entrar como una exportación*
- *Es excelente han cumplido como estaba estipulado, ya sé que no es rápido; excepto con la huelga ahora, se me venció el DUA de 2 pedidos*
- *El despachante no demora mayormente, cada uno opera distinto, los más grandes se toman más tiempo*
- *La atención es excelente, del Correo y del despachante*
- *El precio es bastante más barato*
- *Exporto desde antes y EF es espectacular, sólo mando muestras, es más barato y llega y la atención en las oficinas del Correo es excelente*

²⁷ Históricamente nucleaba a los grandes exportadores, que si bien siguen siendo mayoría en su masa social, a partir del Programa FOMIN "200 PYMES" comenzó a trabajar con este perfil de empresas en temas de calidad, varias se asociaron a la entidad y tienen representantes en el Consejo Directivo de la UEU.

- *Exporto desde antes, hice solamente 2 envíos a Chile, uno demoró más de un mes y otro algo menos; demora mucho y el cliente prefiere otro sistema*
- *Hay diferencia de precio para cantidades chicas, es accesible para el que empieza*
- *Hice un solo envío pero el problema para seguir no tuvo que ver con el EF*
- *El despachante estuvo bien, lo que demoró fue en salir el envío*
- *Es gente muy bien, muy dispuesta, el envío se demoró mucho pero Dany me mantenía al tanto por mail*
- *Lo usé varias veces, una vez demoró más de 2 meses para llegar mi envío a Estados Unidos, pero no usé más porque vino el conflicto*
- *Habían empezado con una dinámica bastante buena de trabajo pero entre el conflicto con Argentina y la huelga, hay que contemplar las contingencias...*
- *Antes de EF algunos envíos eran un problema, valía más el flete que los libros que enviaba y EF nos dio ventajas competitivas, demora cuando los envíos no son a las capitales*
- *Una vez, luego de 2 días de trámite con el despachante, estuvo 15 días en el Correo sin salir para el aeropuerto*
- *Antes del EF enviaba por envío común y en un caso demoró 8 meses en llegar a Colombia, con EF es más seguro y tratan la carga con más cuidado*
- *Lo usé para probar algunas veces pero no lo utilizo más, a India demora 30 días EF y 11 el courier, a Estados Unidos 11 días uno y 5 el otro, el precio no es muy diferente y prefiero la rapidez; envío productos delicados que es no es conveniente que viajen tantos días*
- *Tiene mucho para mejorar, deberían mejorar el costo y el tiempo, pasa tiempo entre que se presentan los papeles y el despachante se contacta; puede demorar 3 días y mis clientes pagan antes por Internet, 3 días más 30 días es mucho tiempo*
- *Mis envíos son de entre U\$S 100 y U\$S 600*
- *Me enseñaron en el Correo a consultar el tracking, a veces no está actualizado; una vez figuraba que estaba en el aeropuerto en Uruguay y ya había llegado a España*
- *La incertidumbre es una gran limitante para el uso del EF, el seguimiento no es bueno*
- *El EF no acertó o mejoró respecto al envío, esto no es más fácil*
- *El principal problema del EF es que no ha logrado definir quién es su cliente*
- *No sé cuantos clientes seremos, creo que muy pocos*
- *Está liderado por gente que no sabe de exportación*
- *Había dejado de usar el EF porque no me servía y volví porque vino a visitarme un asesor que conozco y es muy serio, pero lo dejé de usar nuevamente, no puedo trabajar con mis clientes con esos plazos e incertidumbre*
- *Los despachantes no estarían dispuestos a seguir gratis²⁸*

- *La Unión de Exportadores del Uruguay fue una institución de consulta y de difusión*
- *El liderazgo fue de UPAEP y del Correo*
- *El Correo hizo un muy buen trabajo*
- *El liderazgo futuro debería ser de Uruguay XXI, tiene el Proexport*
- *Sería bueno que EF tuviera un logo para que las personas conozcan el servicio y sepan que trabajamos con EF*

- *El certificado PYME de Dinapyme debe ser renovado cada 6 meses, que tenga una duración mayor*

²⁸ Este comentario fue recogido en el trabajo de campo en 2 instancias adicionales a estas entrevistas.

Al solicitar una calificación general del servicio EF en una escala del 1 al 10 (donde 10 equivale a excelente) a partir de la propia experiencia empresas lo califican dos con 9, una con 8, una con 7 y una con 5.

IV.C.5. Estado de situación del Plan Estratégico

El país establece en su Plan de Sostenibilidad tres líneas estratégicas que “convergen hacia la mejora de la plataforma operativa del Exporta Fácil, para la inserción de las MIPYMES de forma competitiva e incrementar la cantidad de empresas exportadoras en el mercado regional e internacional, lo cual cumple con los objetivos de expansión de la base exportadora del país”.

Las líneas estratégicas de acción propuestas son:

- Fortalecimiento Operacional: Promover la mejora continua de la operación de EF en el operador postal, así como agregar servicios conexos, para incremento de la competitividad (acompañamiento de empresas, marco regulatorio adecuado).
- Fortalecimiento Institucional: Asumir el rol de liderazgo activo por parte de la institución coordinadora nacional, Dinapyme, convocando al más alto nivel de las autoridades de las instituciones que tienen a su cargo la tarea y responsabilidad de la promoción de exportaciones, para lograr la integración activa de las mismas al proyecto.
- Sostenibilidad en el Mercado: Trabajar en el mercado interno hacia el potencial usuario, identificándolo y acercándolo al servicio; efectuar la búsqueda de mercados externos potenciales como apoyo al usuario.

Las acciones definidas en las tres líneas estratégicas están con ciertos retrasos y no se han concretado los resultados previstos para los 6 meses de implementación del Plan.

Las actividades que se están llevando adelante son las vinculadas con: la difusión del EF en los materiales de comunicación y ámbitos de actuación de las principales organizaciones involucradas, la promoción en el interior en el marco las acciones y programas de Dinapyme en los distintos departamentos y está a punto de concretarse un acuerdo con la Universidad de la Empresa de apoyo a EF con estudiantes avanzados de la Licenciatura de Comercio Exterior y Contador Público. Estos trabajarían como consultores junior con las empresas apoyándolas, sin costo, en el proceso que implica llegar a exportar.

IV.C.5. Desafíos actuales y futuros.

En las entrevistas realizadas se recogen opiniones y focos diversos respecto a los principales desafíos actuales y futuros; existe sí cierto nivel de consenso relativo a algunos de los principales problemas y, en función de ellos a algunos aspectos a mejorar.

Se mencionan como principales **problemas** a distintos niveles la falta de:

- cultura exportadora
- estrategia de Estado y un Plan Nacional para promover y apoyar la exportación
- demanda, clientes
- competitividad del servicio frente a los operadores privados

- participación de todos los actores que deberían estar en el EF

En función de los problemas mencionados se manifiesta que hay muchos **aspectos a mejorar**, entre ellos:

- retomar la actividad del Grupo de Trabajo, definir roles y funciones acordes con la características y especialización de cada institución
- trabajar en la fase previa a la exportación en generar cultura exportadora y asesorar a las empresas para que logren tanto niveles de producción y calidad adecuados, como mercados
- mejorar el servicio EF en función de la demanda
- trabajar en los factores de competitividad: rapidez, seguro, tracking, precio, etc.
- el seguro es un tema clave, el Correo lo está analizando internamente y desean que sea completamente informatizado,
- despachante de aduanas, se evalúa contratar uno exclusivo para EF

En opinión de la Consultora las restricciones que afectan el desempeño del EF en Uruguay tienen que ver con aspectos de 3 tipos: condiciones de entorno general, características de sus potenciales clientes y funcionamiento de la propia herramienta. La capacidad de incidir para modificar cada uno de estos grupos de restricciones que tiene una herramienta como el EF es diferente y creciente en lo relativo al orden en que fueron presentados.

La posibilidad de modificar condiciones de entorno tan fuertes como las ya enumeradas a partir de un instrumento de envío postal es prácticamente nula. Posiblemente eso es lo que lleva a la responsable técnica del proceso de adaptación de la metodología de Correios de Brasil a los distintos países a decir que “en Uruguay no estaban ni están dadas las condiciones para la implementación del EF”.

Un instrumento de esta naturaleza puede contribuir a levantar algunas restricciones relativas a las características de sus potenciales clientes ya enumeradas, pero solamente después de un proceso de trabajo previo complejo que -si es exitoso- puede finalizaren una exportación por esta vía. Esas etapas previas a la exportación involucran distintas instituciones y tipos de servicios de desarrollo empresarial, que -en el caso de Uruguay- están lejos de ser parte de un sistema integral e integrado o de una ruta de desarrollo para las MIPYMES.

En este sentido, y sólo a vía de ejemplo, generar cambios a nivel de la cultura exportadora o -al menos- educar para exportar implica un proceso que requiere tiempo, recursos, visión, estrategia y que excede a un programa o instrumento ya que -al decir de un exportador- “el instrumento no hace al exportador”.

Sí es posible y se debería comenzar por trabajar en los **desafíos** que permitirán levantar las restricciones vinculadas a la propia herramienta EF; los que -en opinión de la consultora- son de dos tipos, definiciones conceptuales y estratégicas por un lado y gestión y funcionamiento por otro.

En lo que refiere a los **desafíos conceptuales** hay cuatro premisas del EF Uruguay que son, al menos, discutibles.

La primera de ellas tiene que ver con los conceptos de pertinencia y relevancia; es innegable la pertinencia de una herramienta adecuada que permita y facilite el acceso de las MIPYMES a la exportación a través de envíos postales. Pero ¿es realmente relevante para las MIPYMES

uruguayas? ¿Responde a los 3 o 5 problemas principales que enfrentan las MIPYMES en general o aún al pensar en la internacionalización? Todo parece indicar que las MIPYMES en Uruguay tienen una serie de problemas previos no resueltos vinculados a: gestión, oferta, escala o niveles de producción y calidad adecuados, mercados, etc. que hacen que aun existiendo un instrumento pertinente, no estén listas para exportar.

Esto lleva a la segunda premisa destacada y claramente expresada en el folleto de promoción del EF: “Descubrí un mundo de oportunidades, si podés producir podés exportar”.

Esto no es así, no alcanza con producir para exportar y de producir a exportar hay un largo camino. Las MIPYMES necesitan apoyos y un camino previo que es complejo, largo e involucra múltiples aspectos y servicios y donde el envío es la etapa final y hasta “instrumental” de ese proceso. Se necesita una cartera de servicios más integral y una ruta de desarrollo clara donde el EF se integre como un elemento más. Reiterando la expresión del pequeño exportador: “el instrumento no hace al exportador”.

Esto deriva en la tercera premisa relacionada con la idea de que existían en Uruguay muchas MIPYMES prontas para exportar y que sólo les faltaba un instrumento como el EF para hacerlo. No se realizó previo o al inicio del Programa un relevamiento que permitiera dimensionar el mercado real para este servicio y las ideas existentes respecto a la situación de las MIPYMES en lo que respecta a la exportación no parecen ser consistentes con la realidad. Se dan, en opinión de la Consultora, dos situaciones: por un lado MIPYMES que producen pero que -por diversos motivos- no están listas para exportar y por otro MIPYMES que ya exportaban o pueden hacerlo y no utilizan EF porque no les resulta competitivo.

Por último, se introdujo a partir de la Evaluación Intermedia un conjunto de actividades de difusión, capacitación, etc. como respuesta al problema identificado en esa oportunidad de falta de cultura exportadora. Subyace en esta propuesta la premisa de que es posible generar cultura exportadora desde un instrumento como el EF o desde un Programa de esta naturaleza con un objetivo muy claro, acotado e instrumental. Esto excede absolutamente los objetivos, recursos y tiempo de ejecución del Programa y no generó en la práctica un cambio significativo en el uso de la herramienta.

La reformulación del EF en lo relativo a su estrategia, gestión y operativa pasa por repensar y redefinir estos aspectos.

Los **desafíos de gestión y funcionamiento** se asocian a aspectos ya mencionados en numerales anteriores y tienen que ver por un lado con el esquema de funcionamiento interinstitucional asociados al EF y, por otro, con el servicio en sí mismo.

En el caso de Uruguay, al no haber funcionado el Grupo de Trabajo de manera orgánica y no haber existido un liderazgo estratégico claro, no existió una construcción colectiva y consensuada generada a lo largo del Programa relativa a los desafíos actuales y futuros. Las instancias de cierre del mismo han servido para pensar estos aspectos, los que son volcados en el Plan Estratégico formulado en el marco del Taller de Sostenibilidad, al que se hace referencia en el punto anterior. En él se vuelca un listado de actividades a realizar y se asignan roles y responsabilidades en función del perfil y especialización de cada organismo; lo que aún no ha comenzado a funcionar.

El primer desafío de gestión es entonces relanzar efectivamente el grupo de trabajo, fortalecer el liderazgo y darle una dinámica y un mecanismo de funcionamiento de tipo permanente que vaya más allá de reuniones puntuales y una sumatoria de acciones que cada institución podría realizar. Es importante que exista: liderazgo; definiciones claras de objetivos, roles y funciones;

priorización de la construcción de articulaciones y sinergias; convencimiento y compromiso; más instituciones involucradas.

Contribuir a partir del grupo a la generación de un ecosistema adecuado es un desafío relevante que puede generar, con el correr del tiempo, cambios reales en la cultura exportadora, a la vez que una cartera de servicios pertinente para atender todas las demandas que se generen con y para esta dinamización empresarial. Incorporar en este ecosistema a los privados, a través de las gremiales empresariales de todo el país, es fundamental en términos de la llegada a y el conocimiento de las empresas.

No es un desafío menor en el área de la gestión que la institución que ha asumido el liderazgo del EF esté recién en una etapa de revisión y redefinición de su cartera de servicios (a la que se ha incorporado recientemente el EF) y que -si bien busca implementar una plataforma integral de servicios a MIPYMES- no cuente aún con un modelo y una metodología de intervención propios de apoyo a las mismas.

En lo relativo al funcionamiento del EF como servicio es urgente abocarse al desafío de hacerlo competitivo en sus múltiples dimensiones. Si bien algún actor tiene la idea de que el problema de competitividad se debe a la intervención del despachante de aduana, esto no es así o no exclusivamente así; se mencionan con insistencia otros elementos (rapidez, seguridad, tracking) y no ese por parte de quienes usan el EF, lo dejaron de usar o no lo usarían. La permanencia de la participación del despachante si podría ser vista como falta del interés suficiente por el Programa y la herramienta por parte de los organismos competentes en esa materia. Otro tema relevante relativo a la competitividad es que el precio tampoco es el elemento fundamental al momento de decidirse a usar el EF.

Por último también en el caso de Uruguay, si bien al tratarse de un número reducido de operaciones es más sencillo solicitar y elaborar información más allá de la que se releva habitualmente, es importante disponer de un Sistema de Información adecuado para ser usado como herramienta de gestión permanente del EF. El perfeccionamiento de la herramienta requiere de información pertinente y relevante para la toma de decisiones.²⁹

²⁹ Existen carencias evidentes en la información que se maneja y eso no facilita la toma de decisiones. A vía de ejemplo se expresa que en Uruguay se han capacitado 1726 exportadores y el universo de empresas exportadoras uruguayas -según estudios realizados por Uruguay XXI- en el periodo 2001-2011 es de 2288. En el año 2011 exportaron 978 empresas. Si bien se trata de empresas que han exportado más de U\$S 50.000, en Uruguay las empresas que participan del comercio exterior son grandes y medianas mayoritariamente. Es razonable pensar adicionalmente que éstas no asistirían a una convocatoria de EF. El punto a levantar en este caso es la importancia de definir claramente un set de indicadores a medir que permita no sólo monitorear los avances del EF, sino además implementar un proceso de mejora continua del mismo.

CAPITULO V. COMPARACION / PARALELISMO CUANTITATIVO ENTRE EL EXPORTA FACIL EN LOS DISTINTOS PAISES

El presente capítulo pretende analizar -ahora conjuntamente- los resultados cuantitativos de la implementación del EF en Colombia, Perú y Uruguay; los resultados cualitativos han sido ya presentados a lo largo del documento.

La Consultora no considera pertinente “comparar linealmente” la relevancia y los resultados de la implementación del EF en cada país debido a las profundas diferencias estructurales entre los mismos. Si bien no es posible neutralizar esas diferencias, en el presente capítulo se intentará mitigar esta limitante a través de la construcción de variables “relativas” y del análisis de la “evolución” (y no del nivel) de las principales variables con las que se cuenta.

El presente capítulo se destina a plantear “paralelismos” entre los distintos países en momentos semejantes de la implementación.

La construcción de **variables “relativas”** permite realizar “paralelismos” entre las tres experiencias, lo que no es posible realizar al comparar los valores absolutos de las mismas variables para cada uno de los 3 países. Aún en este caso es importante remarcar que aún así existen importantes temas de entorno (cultural, social, político, etc.) -por ejemplo- que inciden en la adopción y los resultados de una herramienta de este tipo. Esto hace necesario ver la aplicación en cada país como un “caso” específico, diferente y hasta difícil de comparar con otro.

Es muy complejo obtener información secundaria que permita relacionar el desempeño del EF con variables relativas a las MIPYMES y sus exportaciones. Por el tipo de formulario utilizado en los distintos países no existen registros de la cantidad de MIPYMES exportadoras, por ejemplo. Se intentó conocer que porcentaje de las MIPYMES utilizaron el EF en su periodo de funcionamiento en cada país y con la información obtenida se confeccionó el cuadro que se presenta a continuación.

La validez del mismo es muy discutible ya que no se puede asegurar la homogeneidad de la definición de la variable ni la rigurosidad de algunos de los datos.

Es importante tener presente que:

- En el caso de Perú y Uruguay utilizan EF las micro y pequeñas empresas, por lo tanto en el caso de ambos países se toman como universos las MYPES y no las MIPYMES. La fuente en el caso de Perú es REMYPE a partir de información de SUNAT para el año 2010 y en el de Uruguay es DINAPYME para el mismo año. En ambos casos se trata de empresas formales y en el caso de Perú no es necesario ser una empresa formal para utilizar EF.
- No se dispone de información de Perú relativa a la cantidad de exportadores distintos que utilizaron el EF, en los informes del Programa al Banco se toma la cifra de 1500 y esa es la que se utiliza.

- En el caso de Uruguay hay dos fuentes de información relativa a la cantidad de exportadores distintos que usan la herramienta (el Programa y el Correo), los dos proporcionan cifras distintas, se toma la brindada por el Correo.
- En el caso de Colombia participan del EF MIPYMES y ese es el universo que se considera, la fuente es la Sub Dirección de MIPYMES de Mincomercio y los datos corresponden al año 2011. El estudio menciona que en el año 2011 se crearon 57.710 empresas en Colombia, lo que da la pauta del dinamismo empresarial del país; comparado con la cantidad de empresas existentes, es razonable suponer que también muere una cantidad importante.
- En el caso de la información de Colombia relativa a los exportadores distintos que usan el EF, existen 3 fuentes (el Programa, 4-72 y DNP) y las 3 brindan cifras distintas. Se utilizó la proporcionada por DNP.
- La duración del Programa es en el caso de Perú es de 4 años y 6 meses, en el de Uruguay de 2 años y 9 meses y en el de Colombia de 2 años.

MIPYMES/MYPES QUE EXPORTAN POR EF RESPECTO AL TOTAL DE MIPYMES/MYPES

VARIABLE	Colombia	Perú	Uruguay
MIPYMES/MYPES	621447	1192301	114369
Cientes Exporta Fácil	339	1500	41
Cientes EF/Micro y Pequeñas	0,1%	0,1%	0,04%

También con el objetivo de realizar paralelismos con variables “relativas” se elabora el cuadro que se presenta a continuación, en la parte superior se presentan 4 variables que miden para cada uno de los 3 países los valores absolutos de: las Exportaciones realizadas a través de EF, el PIB (en millones de dólares), las Exportaciones totales (en millones de dólares) y la Población. En la parte inferior del mismo cuadro se construyen para cada país -a partir de las cuatro anteriores- tres variables relativas, que miden la relevancia de las Exportaciones canalizadas por el EF en relación a las tres variables restantes, obteniendo: Exportaciones EF por millón de dólares de PIB, Exportaciones EF por millón de dólares de Exportaciones totales y Exportaciones EF por millón de habitantes. Estas tres variables sí son comparables.

Por otra parte, en las columnas figuran: 1º Año, 2º Año, etc.; esto corresponde al primer año, segundo año, etc. de implementación del EF en cada país, por lo tanto no coinciden con el año calendario. Por ejemplo el primer año del Programa es para Perú el 2007, para Uruguay el 2009 y para Colombia el 2010. El periodo de análisis va hasta la finalización del Programa el 31 de diciembre de 2011.

Por lo tanto el cuadro permite realizar paralelismos entre variables comparables (al estar expresadas en términos relativos) medidas, además, en el mismo momento del proceso de implementación del EF (primer año, segundo año, etc.).

A los efectos de la comparación se anualizan los valores de las Exportaciones EF del primer año para Perú y Uruguay, ya que en ambos casos la herramienta estuvo operativa por un periodo menor al anual.

VARIABLES ABSOLUTAS Y RELATIVAS PARA CADA PAIS

EVALUACION FINAL PROGRAMA UPAEP-BID/FOMIN

CONCEPTO	PERU					URUGUAY			COLOMBIA	
	1º AÑO an	2º AÑO	3º AÑO	4º AÑO	5º AÑO	1º AÑO an	2º AÑO	3º AÑO	1º AÑO	2º AÑO
Exportaciones EF (U\$S)	417147	1070261	1734751	2621877	2680533	24271	56257	89585	93272	303706
PIB (en millones U\$S)	107551	129088	130355	157325	180470	30517,3	39428,3	46736,9	435400	331654,7
Exportaciones (millones U\$S)	28084	31007,6	26738,2	35807,4	46001	8536,9	10606,6	12746,3	39820	56954
Población (en millones)	29,46	29,46	29,46	29,46	29,46	3,36	3,36	3,36	46,93	46,93
Exportaciones EF por millón PIB	3,88	8,29	13,31	16,67	14,85	0,80	1,43	1,92	0,21	0,92
Expোর EF p millón Exportacs totales	14,9	34,5	64,9	73,2	58,3	2,8	5,3	7,0	2,3	5,3
Exportación EF p millón habitantes	14160	36329	58885	88998	90989	7224	16743	26662	1987	6471

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos estadísticos (Exportaciones, PIB y Población) y de los ejecutores (Exportaciones EF)

A partir del cuadro anterior es posible realizar algunas apreciaciones respecto a la implementación del EF en los tres países, a saber:

- Si bien resulta que en términos absolutos el monto exportado en Perú a través del EF es 17 veces mayor que el de Uruguay en el primer año y 19 veces en el segundo año y tercer año, esto no es una buena aproximación a la relevancia de la operativa del EF en uno y otro país. Si lo son las siguientes:
 - las Exportaciones EF por millón de PIB son 5, 6 y 7 veces mayores en Perú que en Uruguay en el primer, segundo y tercer año respectivamente,
 - las Exportaciones EF por millón exportado son 5, 7 y 9 veces mayores en Perú que en Uruguay en el primer, segundo y tercer año respectivamente,
 - las Exportaciones EF por millón de habitantes son el doble en Perú que en Uruguay en los 3 años primeros años de funcionamiento de la herramienta.
- Si bien resulta que en términos absolutos el monto exportado en Perú a través del EF es 4 veces mayor que el de Colombia tanto en el primer año como en el segundo año, esto tampoco no es una buena aproximación a la relevancia de la operativa del EF en uno y otro país. Si lo son las siguientes:
 - las Exportaciones EF por millón de PIB son 18 y 9 veces mayores en Perú que en Colombia en el primer y segundo año de funcionamiento respectivamente,
 - las Exportaciones EF por millón exportado son 6 veces mayores en Perú que en Colombia tanto en el primer como en el segundo año,
 - las Exportaciones EF por millón de habitantes son 6 y 7 veces mayores en Perú que en Colombia en el primer y segundo año de funcionamiento de la herramienta.
- Si bien resulta que en términos absolutos el monto exportado en Colombia a través del EF es 4 veces mayor que el de Uruguay en el primer año y 5,5 veces en el segundo año, al tomar en cuenta las variables relativas, esta relación se invierte y:
 - las Exportaciones EF por millón de PIB son en Uruguay casi 4 veces mayores que en Colombia en el primer y algo más que una vez y media mayores en el segundo año,
 - las Exportaciones EF por millón exportado son un 20% mayores en Uruguay que en Colombia en el primer año y coinciden en el segundo,
 - las Exportaciones EF por millón de habitantes de Uruguay en el primer año es 3,6 veces mayor que las de Colombia en el primer año y 2,6 veces mayores en el segundo.
- Esto último permite concluir respecto al paralelismo entre Uruguay y Colombia que, si bien Colombia supera ampliamente a Uruguay en los valores exportados a través del EF, los mismos son más relevante en Uruguay medidos tanto respecto al PIB, como a las

Exportaciones totales y a la Población. No obstante en el segundo año de implementación de estos dos países Colombia tiene un desempeño más dinámico que Uruguay y la brecha entre las variables relativas se reduce e incluso desaparece en el caso de una de las variables.

- Es posible afirmar que las Exportaciones canalizadas a través de EF en Perú han logrado una mayor relevancia (medida tanto en términos de su peso relativo respecto al PIB y las Exportaciones como las Exportaciones EF por habitante) que las de sus pares de Uruguay y Colombia en el mismo periodo de tiempo (primeros 3 años de implementación en el caso de Uruguay y 2 años en el de Colombia).
- En el mismo sentido es posible afirmar que las Exportaciones canalizadas a través de EF en Uruguay han logrado una mayor relevancia (medida tanto en términos de su peso relativo respecto al PIB y las Exportaciones como las Exportaciones EF por habitante) que las de Colombia tanto en su primer como en su segundo año de actividad.

A continuación se intenta, a partir de la limitada información cuantitativa de que se dispone, acercarse a un paralelismo tanto entre ciertas características básicas del uso de la herramienta EF en cada país, como de la **evolución que las variables** claves a lo largo de la implementación. Para ello -una vez más- se toman como periodo de referencia los años de implementación del EF en cada país, para hacer comparables la evolución de los resultados en fases de implementación comparables. Al comenzar la implementación en cada país en un momento de tiempo diferente, el año 1 para cada país es un año calendario distinto (2007 para Perú, 2009 para Uruguay y 2010 para Colombia). La idea es comparar la evolución del EF de cada país entre el primer y segundo año de implementación, entre el segundo y el tercero, y así sucesivamente a los efectos de evitar las distorsiones que la comparación entre programas que se encuentran en distintas etapas y plazos de implementación introducirían.

Es importante resaltar que la Consultora consideró relevante conocer qué ocurre con la herramienta en cada país una vez finalizado el Programa, por lo tanto el último año que figura como referencia (año 6 para el EF Perú, año 4 para EF Uruguay y año 3 para EF Colombia) es el año 2012, a través de la anualización de los valores proporcionados por los responsables nacionales. En el caso de Uruguay se cuenta con la información del primer semestre de 2012 y para Perú y Colombia se cuenta con la referida al primer trimestre.

Si bien la misma puede no ser exactamente representativa de lo que efectivamente ocurra en todo el año, es una aproximación a ello.

El método que se utiliza consiste en analizar en primer lugar el comportamiento de cada variable en los 3 primeros años de implementación del EF en cada país, por ser éste el periodo de duración mínimo común que cumplen los 3 programas nacionales. En segundo lugar, se extiende el periodo de descripción hasta el año 2012, lo que implica un año más de implementación para EF Uruguay y 3 más para EF Perú.

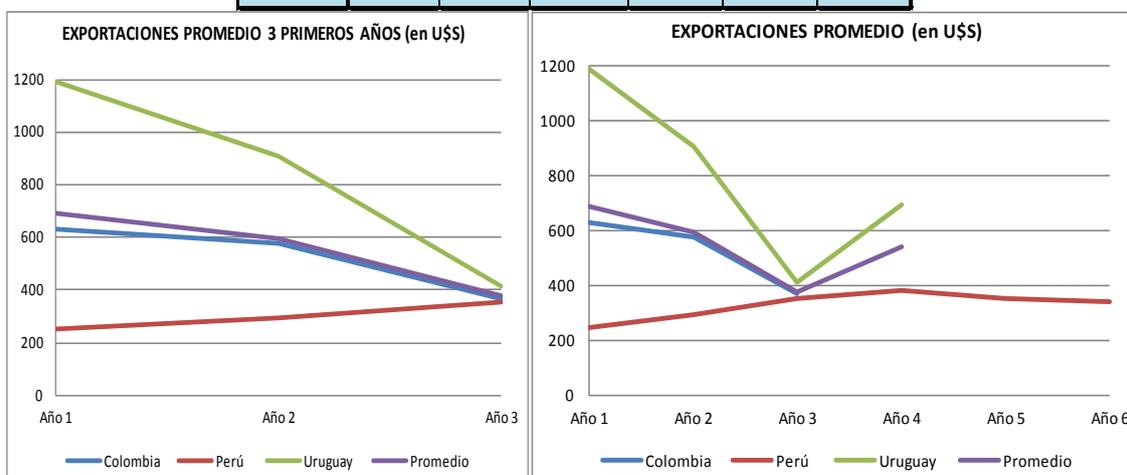
En el caso de todas las variables descritas se toma, además del valor y evolución en el periodo para cada país, el valor y la evolución del promedio de los 3 países.

Se analiza inicialmente el nivel y la evolución del valor de la Exportación Promedio para el EF de cada país, definida como el monto total exportado a través de EF dividido entre la cantidad de envíos realizados.

Se toma como año 1 aquel en que comienza la implementación del EF en cada caso y se anualiza el valor registrado en caso de que el primer año de implementación no hubiera sido completo. Esto se muestra en el cuadro y gráficas que se presentan a continuación; el primer gráfico describe el comportamiento para cada país en los 3 primeros años de implementación

nacional y el segundo muestra lo ocurrido en un período mayor, equivalente a la duración de 6 años de la implementación en el país que hace más tiempo lo tiene (Perú).

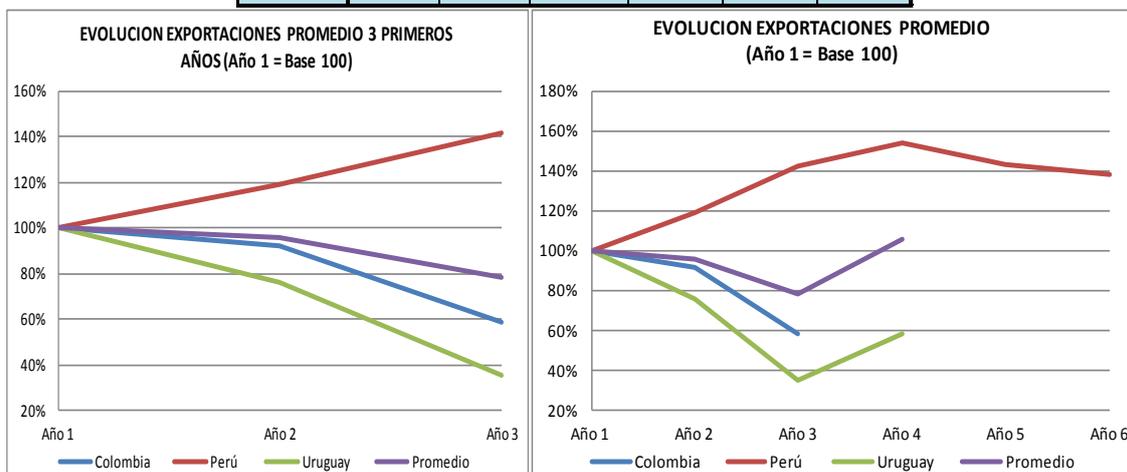
EXPORTACIONES PROMEDIO (en U\$S)						
PAIS	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
Colombia	630	577	369			
Perú	249	296	354	385	356	343
Uruguay	1190	907	415	695		
Promedio	690	593	379	540		



FUENTE: Elaboración propia en base a la información del Programa

El siguiente cuadro describe la evolución de las Exportaciones promedio -de cada país y el promedio de ellos- a lo largo del periodo de implementación del EF en cada caso, tomando como base (100) el año 1 de cada uno de ellos. El objetivo de esta descripción consiste en neutralizar los niveles absolutos de la variable (que podrán ser más altos o más bajos en función de las diversas características de los países) y focalizarse en su evolución a lo largo de la implementación, para hacerlo comparable país a país.

EVOLUCION EXPORTACIONES PROMEDIO (Año 1= Base 100)						
PAIS	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
Colombia	100%	92%	59%			
Perú	100%	119%	142%	154%	143%	138%
Uruguay	100%	76%	35%	58%		
Promedio	100%	96%	79%	106%		



FUENTE: Elaboración propia en base a la información del Programa

A partir de la información presentada es posible afirmar que:

- Los valores absolutos de las Exportaciones promedio canalizadas a través del EF en cada país son muy distintos, la dispersión de dicho valor lleva a que la Exportación promedio de Uruguay en el primer año sea casi 5 veces mayor que la Perú (también en el primer año de operación) y casi el doble de la de Colombia (en la misma etapa de implementación) y la de Colombia sea 2 veces y media mayor que la de Perú .
- El promedio de las Exportaciones promedio de los tres países es, en cada año de implementación, un valor próximo al de la Exportación promedio de Colombia.
- El valor de la Exportación promedio cae consistentemente en los 3 primeros años tanto en Uruguay como en Colombia, mientras que aumenta lenta pero continuamente en Perú hasta el cuarto año de implementación.
- En el tercer año de implementación del EF en cada país, a pesar de haber partido de niveles absolutos muy distintos, las Exportaciones promedio de los tres países prácticamente coinciden en valor.
- Esa convergencia de valores promedio exportados por EF en el tercer año implica un aumento de las Exportaciones promedio de Perú desde el año 1 del 42% y una caída de la misma en ese periodo del 65% para Uruguay y del 49% en el caso de Colombia.
- La Exportación promedio de Uruguay repunta en el cuarto año respecto al tercero pero posicionándose un 42% por debajo de la misma variable al inicio, o sea casi en la mitad del valor de inicio.
- Perú incrementa la Exportación promedio entre el año 3 y el 4, posicionándose un 54% por encima del valor de partida, para caer progresivamente en los años 5 y 6 finalizando un 38% por encima del valor registrado en el año 1.
- El caso de Uruguay podría estar mostrando que la herramienta no es apropiada para las MIPYMES que realizan exportaciones individuales de montos más significativos.
- En el caso de Perú podría indicar que el EF es pertinente para exportaciones pequeñas y que existe un punto de inflexión a partir del cual deja de serlo y se vuelve al escenario de envíos por valores más bajos.

Sería razonable pensar que a medida que el periodo de implementación del EF es mayor, si la herramienta es pertinente y su uso positivamente valorado, se deberían dar dos fenómenos simultáneos: debería aumentar el número de usuarios y los clientes anteriores deberían crecer en su volumen exportado. Esto último puede darse a través de: más envíos, mayores montos por envío o una combinación de ambos. Si bien en los primeros años la llegada de nuevos clientes y la posibilidad de que los montos exportados por estos sean menores, puede neutralizar el incremento de los montos exportados en cada envío por los que ya son clientes, preocupa la caída del promedio exportado no sólo desde el inicio en Uruguay y Colombia, sino también y muy especialmente en Perú al estar ante una herramienta y un modelo de desarrollo más consolidado.

Esta información resulta contradictoria con la opinión generalizada de que aumentar los topes a U\$S 5.000 en el caso de Perú y Colombia ha sido un logro relevante para el funcionamiento del EF y la expectativa de que elevarlo a U\$S 10.000 en Perú dinamizaría significativamente su uso. Si bien es posible pensar que las características diferenciales de los clientes generan una dispersión muy importante entre ellos y que el quintil superior podría necesitar un tope mayor para las exportaciones por esta vía, esto no parece ser lo que está ocurriendo.

También podría pensarse que el incremento del tope atraería a otro segmento de clientes distintos y mayores a los actuales, afirmar algo en ese sentido requeriría de información adicional de la que actualmente no se dispone. En algunos países los clientes mayores

manifiestan que no usan o usarían el EF por otros aspectos vinculados a la competitividad del producto, por lo que el incremento del tope no modificaría su comportamiento.

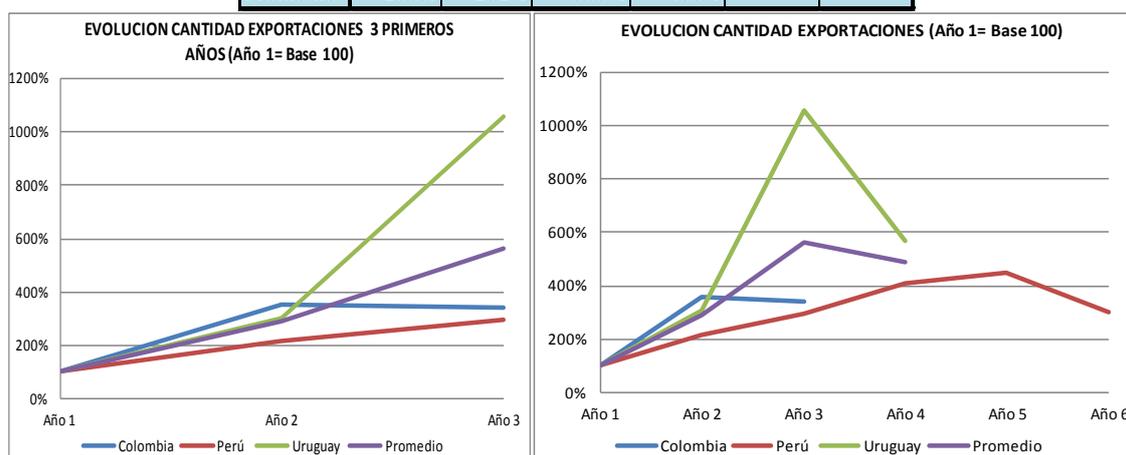
De todos modos el promedio está muy por debajo del tope actual, por lo que no parece constituir actualmente el principal factor crítico para el escalamiento.

Es fundamental disponer de información adicional para la gestión del EF en la etapa futura relativa -entre otros aspectos- a las empresas que lo utilizan. No sólo disponer de una mayor y mejor caracterización en términos de segmentos, sino también -utilizando la tecnología- poder realizar un seguimiento del proceso de cada una de ellas. Esto contribuiría a implementar un proceso de mejora continua en el EF y permitiría responder a interrogantes como las anteriores.

Adicionalmente debería relevarse, procesarse y analizarse información del entorno, que permita dimensionar cuánto de lo que ocurre en el EF responde a coyunturas externas (crisis en mercados europeos, mayores restricciones en Estados Unidos, cambio en la política de importaciones de Argentina, etc.) y cuánto a temas propios del instrumento que pueden efectivamente ser mejorados.

Se analiza a continuación, siguiendo el mismo marco de análisis y los mismos criterios comentados para la variable anterior, el comportamiento o evolución de la Cantidad de exportaciones o número de envíos canalizados por EF en los distintos países a lo largo de su implementación.

EVOLUCION CANTIDAD EXPORTACIONES (Año 1 = Base 100)						
PAIS	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
Colombia	100%	355%	343%			
Perú	100%	216%	293%	407%	450%	302%
Uruguay	100%	304%	1059%	569%		
Promedio	100%	292%	565%	488%		



FUENTE: Elaboración propia en base a la información del Programa

A partir de la información presentada es posible afirmar que:

- La cantidad de envíos que se canalizan por EF crecen en los tres países en el segundo año respecto al primero, en Uruguay y Colombia se triplican y en Perú se duplican la cantidad de exportaciones en ese lapso.
- En Uruguay el crecimiento es muy pronunciado y notoriamente superior a los restantes países en el año 3 respecto al 2, para caer notoriamente a casi la mitad del año 3 en el año 4; consultado el Correo (son quienes generan y conocen la información)informan

que la distorsión que se visualiza en el año 3 (también evidente en la evolución de las restantes variables analizadas) se debe a una empresa que realizó en el año 3 muchos pequeños envíos de muestras de lana a muchos países y que dejó de hacerlo.

- Los envíos realizados a través del EF Perú crecen consistentemente hasta el año 5 para caer un 35% en el año 6 respecto al año anterior.

También respecto a esta variable es necesario disponer de información complementaria que contribuya a la comprensión de lo que está ocurriendo efectivamente con la implementación, desempeño y uso del EF en cada país.

Es necesario, por ejemplo, para entender y explicar la caída del número de envíos del último año en Perú, saber si debe a debilidades del EF, a factores del entorno o a una combinación de ambas. Las medidas a tomar en cada caso, para ser efectivas deberán ser distintas.

Es importante recordar que si bien la caída ocurre en Perú en el año 6, en Uruguay en el 4 y en Colombia en el 3 de implementación del EF, se trata en todos los casos del año 2012 anualizado, por lo que las caídas podrían deberse a la situación de los mercados internacionales. Aún en ese caso debería disponerse de información de entorno que permita afirmar una u otra cosa.

En el caso de Uruguay se conoce al menos gran parte de la razón de esa caída, pero este conocimiento no se basa en la existencia de un Sistema de Información pertinente, sino en el hecho de que solamente han exportado 63 empresas desde el año 2009, que las personas que gestionan el EF en el Correo son dos y conocen a todos los exportadores y su casuística. Esto no es recomendable y tampoco posible en la medida que el objetivo sea escalar.

Es necesario disponer de más y mejor información también para explicar por qué en Colombia no crece el número de envíos en el tercer año³⁰, a poco de ser lanzado el servicio, tratándose de una herramienta nueva que podría pensarse que comienza a hacerse conocida y tiene mucho mercado para crecer. Esto debe analizarse conjuntamente con el hecho de que el monto promedio de las exportaciones también cayó en ese mismo periodo, por lo que no se trata de que los empresarios estén consolidando exportaciones en menor cantidad de envíos. Por lo tanto el monto total de exportaciones caerá también como consecuencia de estos dos factores.

Sería bueno analizarlo conjuntamente con información relativa a la cantidad de empresas distintas que exportan cada año por EF o a las que repiten el uso de los servicios.

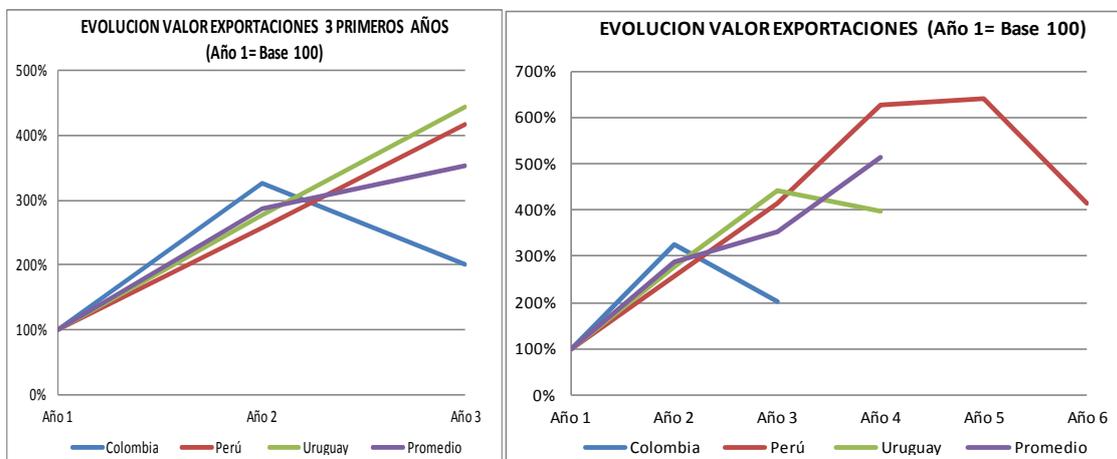
Si, por ejemplo, se observa que en el año 3 el crecimiento de las empresas distintas que exportan crece por encima del incremento de la cantidad de exportaciones respecto al año 1, esto podría estar indicando que si bien se suman nuevas empresas a usar el EF y al no implicar esto más envíos, además de reducirse el valor del envío promedio, podrían no estar reutilizando el servicio los clientes captados en periodos anteriores.

Conocer si esto efectivamente ocurre, así como las razones por las que los clientes no vuelven, es imprescindible para la futura gestión del EF y requiere de un Sistema de Información integral adecuado.

Por último se analiza la evolución de la Variable Valor de las exportaciones (Monto exportado FOB) para cada país.

³⁰ En este punto es necesario reiterar y recordar que se toman para Colombia los datos proporcionados por DNP y que los mismos no coinciden con los brindados por 4-72 en lo que refiere a la cantidad de exportaciones del año 2012. Si se tomara la información de 4-72 el número de exportaciones crecería respecto al año anterior, la institución no brinda información relativa al monto exportado.

EVOLUCION VALOR EXPORTACIONES (Año 1= Base 100)						
PAIS	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6
Colombia	100%	326%	201%			
Perú	100%	257%	416%	629%	643%	416%
Uruguay	100%	278%	443%	399%		
Promedio	100%	287%	353%	514%		



FUENTE: Elaboración propia en base a la información del Programa

A partir de la información presentada es posible afirmar que:

- En el caso de Perú y Uruguay el monto de las exportaciones canalizadas por EF se incrementa en los tres primeros años del Programa y muestran un comportamiento muy semejante en cuanto a magnitudes relativas.
- En el caso de Colombia, y siempre de acuerdo a los datos de 4-72, hay un incremento mayor al de Uruguay y Perú en los montos exportados el primer año, pero esta tendencia no se sostiene y se registra una caída a partir del año 3.
- En el caso de Perú el crecimiento se sostiene consistentemente hasta el año 5, si bien ya en este último año el crecimiento es reducido y se la gráfica plantea una meseta; para caer en el año 6 un 35% respecto al volumen exportado en el año anterior.

También en el caso de esta variable, sería conveniente disponer de información adicional que permitiera analizar y explicar su comportamiento, pero sobre todo intentar establecer relaciones de causa efecto que permitan mejorar la pertinencia y el desempeño del EF.

Si bien se está ante un mismo instrumento, el implementarlo en países con distintas características y prioridades estratégicas y de política pública y liderarlo por instituciones con perfiles diversos, genera un producto y resultados diferentes.

CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

VI.A. CONCLUSIONES

El propósito del Programa de adaptar en cada país un sistema simplificado de exportaciones por envíos postales para las MIPYMES, replicado dentro de la iniciativa IIRSA, a partir de la experiencia de Brasil se ha cumplido. Resulta evidente que el Sistema Simplificado de Exportación por Envíos Postales (Exporta Fácil) ha sido instalado y se encuentra operativo en cuatro países como resultado de la iniciativa UPAEP-BID/FOMIN.

Se buscaba que EF se implantara plenamente en Uruguay y Perú y parcialmente en Ecuador, Argentina y Bolivia y al término del mismo, se implantó completamente en cuatro países: Uruguay, Perú, Ecuador y Colombia; Argentina y Chile comunicaron su deseo de no participar en este proyecto piloto y otros países como Venezuela, Bolivia y Paraguay no alcanzaron el nivel de factibilidad en la etapa de pre diagnóstico.

El Programa y su lógica de intervención siguen siendo una respuesta pertinente para contribuir a la competitividad de las MIPYMES para su inserción en los mercados regionales e internacionales, lo que varía en cada caso es la relevancia efectiva que el país le da a este tema y al Programa y esto constituye tal vez el determinante más importante para el éxito de la implementación del EF.

Si bien podía tratarse de un Programa relativamente complejo tanto por su carácter regional como por la heterogeneidad de los países participantes, ha sido eficaz en el cumplimiento de las metas previstas en términos de Componentes y Propósito (excepto las de cantidad de exportadores y monto exportado en el caso de Uruguay), las que han sido alcanzadas y aún superadas en muchos de los casos.

Exporta Fácil es una marca registrada y si bien se trata de un Programa común a los tres países analizados y de un Sistema Simplificado de Exportaciones por Envíos Postales único adaptado a la realidad de cada país, la implementación en cada uno de ellos da lugar -no sólo- a resultados diversos, sino también a modelos de funcionamiento diferentes. Correios de Brasil -creador de la metodología- considera que “el paradigma del EF es el modelo de Perú”.

El Programa fue eficiente en la implementación del EF, estableciendo para este periodo un modelo de funcionamiento basado en una estructura “liviana” de complementariedad y articulación de un grupo de trabajo interinstitucional en cada país. No todos los países lograron mantener a todos los integrantes activos a lo largo de la ejecución y resulta evidente que los liderazgos, roles y responsabilidades son dinámicos y varían en función de las etapas por las que el Sistema EF va atravesando y por las definiciones que cada país tome a nivel estratégico. Esto hace imprescindible rever y/o institucionalizar -dependiendo del país- el modelo de funcionamiento más adecuado para la etapa que se inicia.

Es interesante la definición que hace Correios de Brasil del EF como un Programa de capacitación tanto a las empresas para exportar, como al gobierno y a sus entidades para trabajar juntas para mejorar las condiciones y oportunidades de las MIPYMES; esto efectivamente se cumplió en este caso.

Es importante diferenciar al EF como herramienta de envío simplificado para MIPYMES de los efectos del mismo a nivel de cada una de estas empresas y del conjunto de las mismas. La herramienta EF es adecuada y funciona y es más utilizada en aquellos países donde se atienden los factores de competitividad de la misma (precio, rapidez, seguro, tracking, recogida de paquetes, crédito, empaques, atención al cliente, etc.). Tiene como debilidades

comunes principales el seguimiento y dificultades de desaduanaje en algunos destinos, cuya solución de fondo excede las posibilidades del Programa y como debilidades particulares de cada país la atención diferencial a los elementos de competitividad y la existencia y consolidación o no de liderazgo, coordinación y de un equipo de trabajo efectivo.

Es posible afirmar que la dificultad del Programa en esta etapa no radica en la herramienta tecnológica como tal, o en su funcionamiento, así como tampoco en el rol y la articulación de los actores más relevantes (operador postal y aduana especialmente), ya que todo esto funcionó adecuadamente en todos los países. Lo que sí quedó demostrado es que para lograr las metas vinculadas al uso -y más aun escalamiento futuro- no alcanza con que exista la herramienta y es necesario un conjunto de elementos y servicios -preexistentes o a desarrollar- que no fueron contemplados suficientemente en el diseño del proyecto.

No parece razonable pedir que a partir de una herramienta de envío postal se genere cultura exportadora (en el caso de Uruguay que no la tiene), oferta exportable, mercados, exportadores y exportaciones; esto requiere de más elementos y excede el ámbito y las posibilidades de esta herramienta.

Existe un “ruido” a nivel del diseño del Programa, que puede deberse a dos situaciones:

- una cierta inconsistencia entre el propósito y las metas, porque podría darse el caso de que el propósito se cumpliera (el sistema simplificado de exportaciones por envíos postales para las MIPYMES se encuentre instalado y operativo en todos los países) y que no tuviera usuarios o
- un problema de diagnóstico que llevara a una hipótesis equivocada relativa a que las MIPYMES están prontas para exportar (tienen: productos adecuados, escala, calidad, mercados, diseño, packaging, financiamiento, gestión, información, etc.) y su único o principal problema es que no tienen una forma adecuada (en términos de distancia, costo, tiempos, etc.) de enviar su producto al exterior.

La sostenibilidad futura de los servicios EF implementados por el Programa fue tratada en una consultoría específica realizada en el segundo semestre de 2011, por lo que no es un punto relevante de esta Evaluación, si bien apuntan y contribuyen a la misma muchos de los aspectos analizados en este informe y -muy especialmente- las claves para el escalamiento y replicabilidad que se presentan más adelante.

Existen carencias muy importantes tanto en el diseño como en el uso de un Sistema de Información para el Monitoreo y la Evaluación que constituya una herramienta de gestión permanente del Programa y no solamente un compromiso para informar al financiador. Los indicadores seleccionados, la falta de precisión en su definición, forma de medición y homogeneidad entre los países (en algunos casos), etc. no permiten dar cuenta efectivamente de los avances y dificultades, así como tampoco agregar, comparar y/o sacar conclusiones que hagan posible incorporar elementos de mejora o identificar ventanas de oportunidades.

UPAEP ha cumplido con su rol de organismo ejecutor de manera responsable, diligente y dinámica; generando los ámbitos de diálogo e intercambio necesarios y desempeñando un papel activo en la interlocución con actores públicos y privados en todos los países a los efectos de generar las condiciones y/o levantar las restricciones para la implementación del EF.

Correios de Brasil ha tenido un rol clave y muy relevante y su aporte va más allá de la transferencia en sí de su modelo EF. Lo más valioso -en opinión de la Consultora- tal vez sea su enfoque, su inserción y ámbitos de actuación efectivos y su metodología de trabajo. En cuanto al enfoque, posiciona al operador postal oficial como actor estratégico de política pública, desarrollo e inclusión en su país; su inserción efectiva en la UPU le da un ámbito de incidencia

y actuación internacional relevante donde puede promover proyectos y acciones que potencien herramientas como el EF³¹ y su metodología que -a pesar de estar basada en una amplia, extensa y exitosa experiencia- se basa en adaptar y generar soluciones “a medida” en los distintos países y no en imponer su modelo propio³².

Resulta más compleja la valoración de la Coordinación Regional del Programa. Existieron problemas de funcionamiento con el organismo ejecutor y no es unánime -si bien es mayoritariamente positiva- la opinión de los distintos países respecto a la misma. La Coordinación tuvo un carácter más organizativo y financiero que estratégico, lo que podría haberle restado potencialidades al Programa. De todas maneras no es posible abrir opiniones demasiado precisas al respecto ya que la Coordinadora ha finalizado su contrato y sólo se la pudo entrevistar una vez.

Posiblemente como consecuencia de lo expresado en el punto anterior, se visualizan carencias relativas al relevamiento, construcción y manejo de información global o integrada a partir de la enviada por cada país. La oportunidad de aprender y mejorar que representa un proyecto regional es única, pero no fue aprovechada para generar y gestionar conocimiento compartido a partir de las experiencias nacionales. No parece se haya aprendido como colectivo a lo largo del proceso todo lo que hubiera sido posible y/o deseable. Si bien se realizaron algunas presentaciones e instancias conjuntas a lo largo del tiempo, no se construyó ni concluyó sobre las mismas a nivel regional y tampoco se establecieron mecanismos -apoyados en la tecnología- para el funcionamiento permanente de una comunidad de práctica y aprendizaje entre los participantes de los distintos países, por ejemplo.

Las coordinaciones y los grupos de trabajo nacionales han tenido características y desempeños disímiles y los mismos se comentan en la sección de Lecciones Aprendidas. En los tres países analizados se dieron desde grupos de trabajo articulados, efectivos y coordinados como en Perú hasta de un único actor llevando adelante la iniciativa como en Uruguay, pasando por el caso de Colombia donde si bien existió un coordinador dedicado y comprometido, por la naturaleza del mismo, el peso de la implementación y la operativa recayó exclusivamente en el operador postal. Resulta evidente -y casi obvio- que, equipos bien articulados, comprometidos y con un trabajo permanente a lo largo del tiempo, coordinados por una entidad de promoción de exportaciones que incluye a las MIPYMES entre sus clientes y donde las personas que los componen son la clave son los que presentar mejores desempeño y resultados.

Se ha desarrollado y consolidado un grupo de expertos -que se suman a los de Brasil- capaces de transferir la metodología y trabajar en la implementación del EF en otros países; profesionales de Promperú trabajaron en Uruguay conjuntamente con los brasileños y en Ecuador con un rol aún más relevante. Esto se vincula al concepto de Brasil de que el EF es un programa de capacitación, donde también se forman especialistas capaces de multiplicar el modelo perfeccionado a partir de la experiencia que se va recogiendo en los distintos países.

Los productos de conocimiento generados se limitan al ámbito nacional y al esfuerzo y recursos que cada país -o institución en cada país- destinó a esta tarea. Los principales productos a destacar son: la propia herramienta EF de cada país, cursos y manuales de

³¹ Brasil y UPU han suscripto un convenio para implementar EF en todos los países miembros, lo que brindaría enormes ventajas y solucionaría varias de las debilidades actuales del modelo. Correios de Brasil afirma además que convergen varios proyectos en desarrollo actualmente en la UPU que tienen importante adicionalidad con EF.

³² Al punto de sostener que el paradigma del EF actualmente es el modelo de Perú.

capacitación para el personal de los operadores postales y de aduana, cursos y manuales de capacitación para empresas, manuales de uso del servicio, manual de embalaje, etc.

VI.B. LECCIONES APRENDIDAS – ELEMENTOS CLAVE PARA ESCALAR O REPLICAR

El FOMIN, de acuerdo a su misión, apoya el desarrollo y puesta en marcha de iniciativas innovadoras a través de experiencias piloto que puedan -una vez finalizada su participación - tanto escalar como ser replicadas en otros entornos y/u organizaciones.

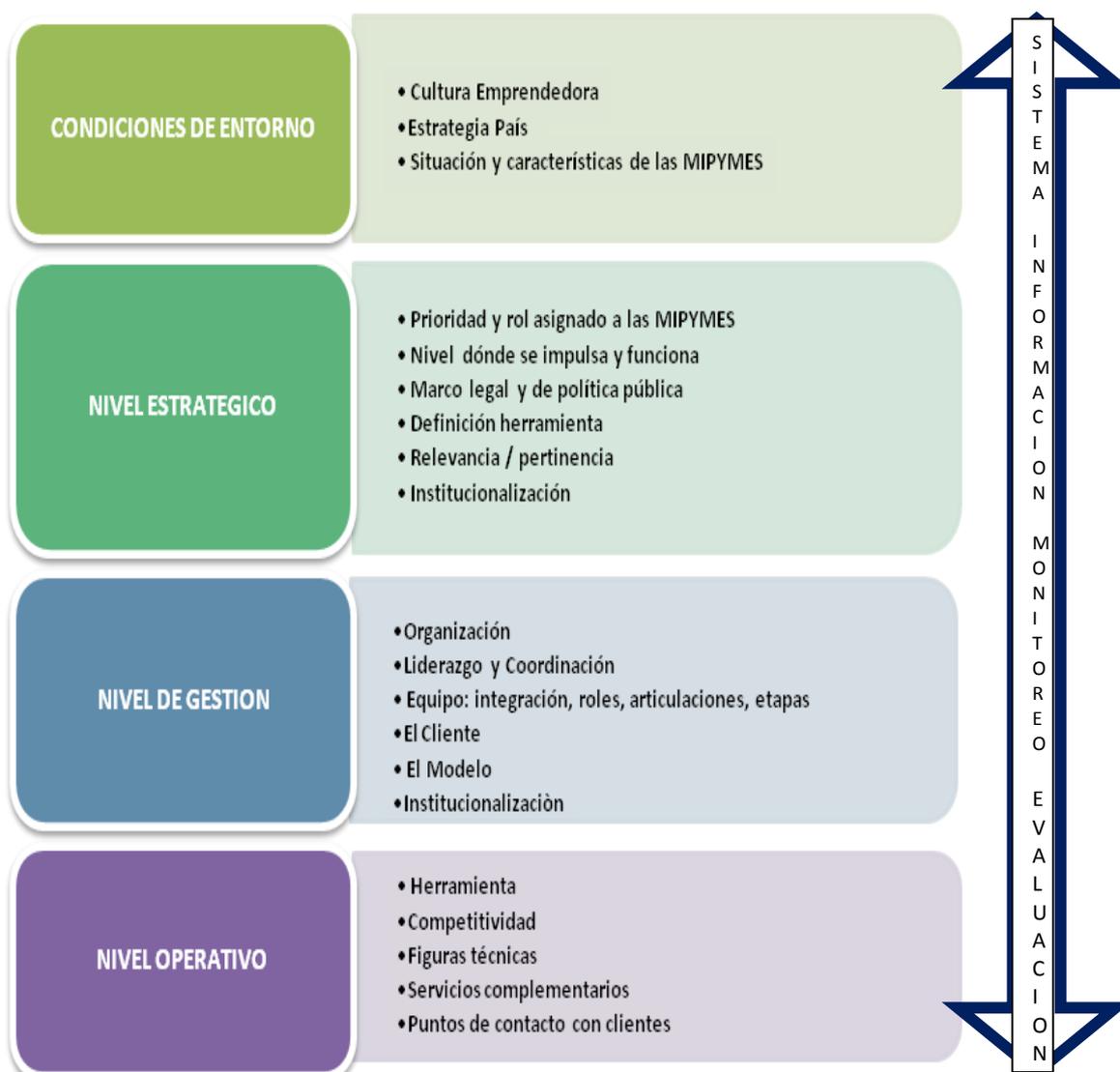
Acabada la etapa de implementación del Programa UPAEP-BID/FOMIN es importante definir los **elementos clave para la etapa posterior**, se trate de **escalar y/o de replicar**. El hecho de que el Programa haya sido implementado en distintos países permite un análisis más amplio y complejo de estos elementos y de la incidencia de su presencia o ausencia en distintos entornos y realidades nacionales en el desempeño y éxito del Exporta Fácil.

Algunas de las conclusiones constituyen **lecciones aprendidas** que apuntan a que el éxito en la consolidación y desarrollo del EF requiere tener en cuenta, además de un adecuado diseño y puesta en marcha, un conjunto de elementos en la implementación que pueden ser agrupados en los distintos ámbitos y niveles que se presentan a continuación:



Estos elementos identificados por la Consultora a partir de su trabajo representan un **conjunto de condiciones necesarias** -pero ninguna de ellas suficiente por sí sola- para el funcionamiento efectivo del Exporta Fácil; las mismas son de naturaleza y complejidad diversa y se ubican en los distintos ámbitos y niveles involucrados en toda iniciativa de este tipo.

Sin pretender ser exhaustivos, se analizarán algunas de estas condiciones necesarias haciendo referencia a veces a los casos de los tres países analizados como fundamentación de las afirmaciones que se realizan. A continuación se presentan en forma esquemática, agrupados en niveles, los elementos a analizar



FUENTE: Elaboración propia.

No necesariamente existe una única forma de encarar cada uno de estos elementos, más bien se trata de ser conscientes de la necesidad e importancia tanto de tomar ciertas definiciones y decisiones, como de la consistencia entre las mismas.

VI.B.1. Condiciones de Entorno

Las condiciones de entorno refieren a características culturales, sociales, políticas, económicas, etc. del país en que se busca implementar el Exporta Fácil.

La **cultura emprendedora y exportadora**, así como el **entorno y la dinámica empresarial**, son elementos que condicionan fuertemente el desempeño y los resultados de herramientas como el EF.

El General Entrepreneurship Monitor (GEM) releva anualmente para 54 países información relativa al clima de empresarialidad de los mismos. Se puede tener una aproximación a las diferencias en la cultura emprendedora de los 3 países a partir de los datos de esta fuente que se presentan a continuación.

VARIABLE	CUADRO COMPARATIVO GEM					
	Perú		Colombia		Uruguay	
	%	Posición	%	Posición	%	Posición
Tasa actividad empresas etapas tempranas	22,9%	2º	21,4%	4º	16,7%	8º
Tasa actividad negocios establecidos	5,7%		7,5%		5,9%	
Total	28,6%		28,9%		22,6%	

FUENTE: Elaboración propia en base a información GEM

La posición indica el lugar que ocupa el país entre los 13 que se relevan de América Latina. Resultan evidentes las diferencias entre Perú y Colombia frente a Uruguay respecto al entorno y la cultura emprendedora donde se inserta EF en uno y otro caso.

Aspectos como la tradición, **diversidad, calidad y reconocimiento de los productos** artesanales o naturales de ciertos países, muchas veces potenciados por sus propios emigrantes, tanto como consumidores en lo que se denomina el “mercado de la nostalgia”, como en su rol de difusores y contactos de negocios en distintos destinos en todo el mundo inciden también en los resultados del EF. La pre-existencia de MIPYMES con vocación empresarial y exportadora, disponibilidad de **oferta exportable y de mercados** interesados en estos productos, son algunas de las condiciones de entorno que favorecen o frenan el funcionamiento del EF.

Si bien en los 3 países las micro y pequeñas empresas (sin incluir las medianas) constituyen entre el 97% y casi el 99% de las unidades económicas y tienen problemas semejantes, las características y el comportamiento de las mismas no es homogéneo país a país.

Desde el punto de vista económico, el papel que se le asigna en la **estrategia país** a la apertura económica, la **inserción internacional**, el **rol del comercio** en la misma, así como el **tipo de actores económicos convocados** a ser parte de ella, son aspectos determinantes de la consolidación, desarrollo y escalamiento del EF.

Que Colombia cuente con 52 TLCs, que Perú tenga una entidad como Promperú (producto de la continuidad de su estrategia como país, sus prioridades, una fuerte inversión y un alto nivel de profesionalización) y que Uruguay no cuente con una estrategia nacional de exportación, pone no solo a los países sino también a cada uno de los EF en situaciones de partida, funcionamiento y generación de resultados diferentes.

Lo mismo ocurre con el rol que asigna cada uno de estos países en su estrategia nacional a las MIPYMES en la internacionalización o como herramienta de inclusión económica.

VI.B.2. Nivel Estratégico

En términos de estrategia resulta fundamental para escalar en el uso del Exporta Fácil la **relevancia y el rol que el Estado asigna a las MIPYMES** como agentes económicos y el impulso y apoyo real y efectivo a las mismas que concrete a través de **políticas públicas específicas** (sean de inclusión económica o tecnológica, descentralización u otras).

Directamente relacionado y como consecuencia de lo anterior, resulta relevante el **lugar y el nivel desde dónde se impulsa y respalda y -en segundo lugar- donde se sitúa dentro del aparato del Estado la coordinación, el liderazgo y la gestión de la iniciativa.**

En el caso de Colombia el EF es creado por el documento de política al más alto nivel (Compes), el objetivo medido en cantidad de exportaciones canalizadas por EF está enunciado dentro de los compromisos del Ministerio correspondiente y su liderazgo en la etapa inicial ubicado al más alto nivel en el Departamento Nacional del Planeación.

En Perú el EF ha sido definido al más alto nivel como una “herramienta de inclusión”, incorporada su mención en un discurso presidencial, lanzado por un Ministro, liderado por una entidad pública especializada en la promoción de la imagen país y de las exportaciones y con un plazo establecido para su implementación de 4 meses.

En Uruguay, en cambio, si bien a nivel del discurso público se manifiesta la importancia tanto del rol de las MIPYMES como de su internacionalización, al menos este último aspecto no parece constituir una prioridad. En consecuencia el EF no ha resultado una iniciativa “bandera” del Gobierno ni en ninguna de las entidades involucradas y su liderazgo a recaído durante la implementación del Programa sobre el operador postal público.

Estos aspectos determinan si se está ante un **producto país** o un **producto postal** y esto condiciona, desde su origen el desarrollo, los resultados y el éxito del EF.

La forma en que se dirima y defina el elemento anterior desata una serie de decisiones que también son claves para el éxito del EF, tanto se trate de replicarlo o de escalar.

Determinará el **marco legal y de política pública** de que dispondrá para la implementación, consolidación y escalamiento del EF; éste no es un detalle menor ya que en diversos puntos se han requerido crear o modificar leyes, decretos y resoluciones no sólo para que funcione el EF, sino para que lo haga en términos competitivos y basado en un diferencial, valor agregado y elementos de competitividad reales y sostenibles. Ya se ha abundado en el esfuerzo sin éxito en Uruguay para introducir una excepción a la participación de los despachantes de aduana en las exportaciones canalizadas por el EF, aspecto considerado estratégico.

No parece sencillo, aún en el caso de los países donde el empuje al más alto nivel y el marco y la política pública fueron los adecuados en la etapa anterior, encarar en la fase siguiente algunas decisiones imprescindibles, como por ejemplo: otorgarle al grupo de trabajo de EF Perú un carácter formal y permanente y traspasar la coordinación y liderazgo del EF en la nueva etapa de acuerdo a lo previsto en Colombia.

Esto estaría demostrando que los elementos que apalancan e impulsan un programa no son permanentes, son dinámicos y se modifican a lo largo del tiempo, no necesariamente por desinterés, sino -muchas veces- por el cambio de foco cuando se siente que un tema ya está canalizado y funcionando. Mantener las condiciones estratégicas adecuadas es una tarea más a tener en cuenta por el coordinador del EF.

Uno de los aspectos más relevantes a definir a nivel estratégico consiste en determinar **qué tipo de iniciativa** se está promoviendo y si esto se irá modificando en las distintas etapas de la misma. Para ser más específico, si se trata de un **producto postal o de una herramienta de desarrollo y/o internacionalización de MIPYMES**; uno u otro conllevan diferentes objetivos, estrategias, alcances, liderazgos y funcionamientos a nivel de gestión y operativos.

En este caso parece razonable considerar que en la etapa finalizada de implementación del Programa, el EF ha sido fundamentalmente un producto postal para facilitar las exportaciones de las MIPYMES y la valoración de los resultados obtenidos debe ajustarse a ese marco.

Escalar en el uso de dicha herramienta en la etapa siguiente sólo es posible -en opinión de la Consultora- si la misma pasa a ser una herramienta de desarrollo **integrada en una estrategia y cartera de servicios de desarrollo empresarial o de internacionalización de MIPYMES** más amplia.

Solamente en el caso de Perú la herramienta EF está integrada a una cartera más amplia de servicios a este tipo de empresas, formando parte de la Ruta Exportadora.

Integrar esta herramienta a un marco de apoyo y promoción más amplio desde el inicio aparece como la opción más recomendable, con evidentes beneficios en términos de: sensibilización, difusión, comunicación, conocimiento y experiencia en el trabajo con el sector, identificación de clientes potenciales, sinergias con el acompañamiento al proceso de internacionalización que termina en el uso de EF, etc.

No obstante ello, en los casos en que esto no sea posible, podría comenzarse por diseñar e implementar el EF como producto postal, pero con una correcta planificación de las etapas que lo llevarán a convertirse en parte de una estrategia de desarrollo de MIPYMES más amplia e integral. Esto, de todas maneras, debería darse con anterioridad a lo ocurrido en el Programa en los casos de Colombia y Uruguay donde -a pesar de las diferencias- aún existen dificultades en asumir el liderazgo por parte de una entidad especializada en prestación de servicios en un caso y de contar con una cartera de servicios de promoción de la internacionalización de este tipo de empresas más amplia a la que incorporar el EF en el otro.

Por eso es un elemento estratégico fundamental para el éxito del EF la **institucionalización** del mismo, definiendo los aspectos anteriores al más alto nivel posible.

Determinar **quiénes son los usuarios** del EF hace parte de las definiciones claves a tomar a nivel estratégico. En este caso no hay una opción más recomendable que otra, lo importante es que esta decisión esté alineada y sea consistente con la estrategia de desarrollo global del país.

En el caso de Perú pueden usarlo personas físicas y/o empresas sin necesidad de estar formalmente constituidas, esto responde a la estrategia nacional de inclusión económica y descentralización en un marco de apertura económica e internacionalización generalizada.

En Colombia, en cambio, sólo pueden beneficiarse del EF aquellas empresas legalmente constituidas, habiéndose rechazado la propuesta de una estrategia gradualista que permitiera que -en un periodo de tiempo relativamente corto y prefijado- los usuarios pudieran avanzar en su proceso de formalización. Esto es consistente con una estrategia del país de profundización de la formalización y desestímulo de la informalidad empresarial.

En Uruguay el EF ha sido pensado para empresas formalmente constituidas, brindándole también al monotributista la oportunidad de exportar.

Por último hay un análisis que es imprescindible que un país haga antes de resolver implementar o escalar el EF y se vincula a la **pertinencia y relevancia** del problema o asunto que la herramienta EF contribuye a resolver. El EF es eso, una herramienta más que será efectiva y eficiente en la medida que se implemente en ciertos escenarios y en determinadas condiciones. A modo de ejemplo: deben existir MIPYMES en condiciones de exportar y cuya única o principal restricción sea el sistema de envío; esto puede darse por el nivel de avance que ya tengan las empresas en su proceso de desarrollo y/o el que puedan adquirir al contar con instituciones y servicios adecuados de apoyo a ese proceso. El EF por sí solo no puede generar cultura exportadora, exportadores o exportaciones; por lo tanto no alcanza con que la herramienta sea pertinente -que obviamente lo es- sino que además debe ser relevante.

En el plano del “deber ser” una vez que dadas las condiciones de entorno, si y solo si el EF está enmarcado en la política pública, es una prioridad a alto nivel, existen jerarcas involucrados, es relevante, se toman ciertas decisiones claves respecto a su naturaleza, usuarios e institucionalización, sería el momento de considerar su implementación.

La responsable de la transferencia de la metodología de Correios de Brasil considera que para que se pueda implementar EF deben darse 3 condiciones: el Gobierno debe querer (para que sea un proyecto país y no un producto postal), debe existir el marco legal adecuado o la disposición a reformularlo para que exista y el operador postal debe tener las condiciones mínimas para el servicio. Si alguna de las condiciones no se da, no debería ser implementado y considera que en Uruguay no debió haberse puesto en marcha por no estar dadas las 3 condiciones.

VI.B.3. Nivel de Gestión

Una vez cumplidas las condiciones y pasos previos existen elementos importantes vinculados al nivel de gestión que aparecen como condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el éxito del EF, se trate de replicabilidad o escalamiento.

La **organización** que se dé al EF resulta clave, la Consultora evalúa positivamente la estructura liviana con la que ha sido concebido, basada en articulaciones entre las entidades involucradas e incorporado a la estructura y funcionamiento normal de las mismas. En el marco del Programa no se generó una nueva estructura central en cada país u otra unidad dentro de las instituciones participantes. Este elemento es importante desde varios puntos de vista: involucró a los recursos humanos especializados y ocupados ya en cada uno de los temas (postal, aduana, promoción exportaciones, etc.), integró la herramienta desde el inicio a la oferta y operativa de las entidades y no generó una isla o una nueva entidad, empoderó a los distintos actores y evitó el riesgo de desaparición de la herramienta al finalizar el apoyo externo tan frecuente cuando se crean estructuras ad-hoc.

El **liderazgo y la coordinación** del proceso son claves para el éxito del mismo. Las lecciones aprendidas en este punto indican que parece importante sean internos (no una figura externa contratada), que ambos se concentren en una misma entidad (especialmente porque la coordinación requiere un fuerte contenido estratégico, más que burocrático) y que ésta sea entidad sea promotora de exportaciones. En ese sentido apunta la experiencia del Programa que ha generado mejor funcionamiento y resultados.

El caso de Uruguay no se da ninguna de las 3 condiciones. Demuestra lo inconveniente de contar con una coordinación externa que de alguna manera se posiciona como un tercero externo durante la ejecución y se retira al finalizar el Programa sin que queden un grupo de trabajo y una coordinación funcionando ni un liderazgo consolidado en el país. Funcionó separadamente una coordinación técnica y un liderazgo del operador postal, quien llevó adelante el mayor peso de la implementación.

En el caso de Perú si bien ambos roles estuvieron a cargo de entidades "internas", la coordinación estuvo a cargo de DNP y el liderazgo fue del operador postal 4-72.

El liderazgo puede variar a lo largo del tiempo en función de las etapas por las que atraviesa el EF. Al inicio -mientras la herramienta se diseña, se pone en marcha y en su primera fase de implementación- podría estar a cargo del operador postal como ocurrió en Uruguay y en Colombia, pero necesariamente en las etapas de consolidación y escalamiento debe pasar a una entidad de promoción del desarrollo empresarial, ya que la herramienta sólo puede crecer -en opinión de la Consultora- integrada a una cartera más amplia de SDE. Este traspaso, o estrategia de salida del operador postal, debe estar debidamente planificado y acordado con anticipación. Aún así, tal como lo muestra el caso de Colombia, este proceso no es sencillo.

Esto es lo que estarían demostrando los 3 casos estudiados. En Perú se dieron los 3 factores y el EF está consolidado, si bien ésta no es la única razón que lo explica, contribuye a que así sea. En los casos donde no se ha dado de esta manera, los grupos de trabajo no funcionan hace meses, no se produce el traspaso del liderazgo y la coordinación fácilmente y no existe un panorama claro del marco de funcionamiento del EF en la siguiente etapa.

Un tema no menor es encontrar la entidad de promoción que lidere y coordine el EF, generalmente las organizaciones de promoción de exportaciones y sus herramientas están orientadas a empresas de mayor dimensión y no se visualizan y/o tienen perfil para gestionar una herramienta como EF. Promperú afirma que el EF le ha servido para conocer y acercarse a las micro y pequeñas empresas, por lo tanto tampoco eran inicialmente su perfil de clientes.

La primera alternativa que surge cuando falla la opción del promotor de exportaciones, se dio en Colombia y en Uruguay, es pensar en entidades de promoción de MIPYMES para hacerse

cargo de la tarea. Estas instituciones no necesariamente tienen visión, estructura, servicios y experiencia de trabajo en internacionalización; tal como ocurre también en Colombia y Uruguay.

Es necesario encontrar alguna alternativa innovadora a nivel de la coordinación y liderazgo que contemple la necesidad de integrar dos saberes y experiencias muy diferentes y que generalmente no coexisten: exportación y MIPYMES.

El **Equipo de Trabajo** es uno de los principales determinantes del desempeño del EF, tanto en caso de replicabilidad como de escalamiento. Su conformación es relevante y la distribución de roles y funciones, articulación, mecanismo de funcionamiento, permanencia y continuidad en el tiempo y evolución en las distintas etapas del proceso son aspectos a cuidar muy especialmente.

Si bien los integrantes imprescindibles en la etapa de implementación son el operador postal y la aduana, es relevante que el Equipo de Trabajo pueda contar con una integración más amplia y diversa y que éste sea el ámbito en que se articulen especializaciones, competencias y experiencias diversas vinculadas al tema. Resulta evidente la insuficiencia de los componentes postal y aduanero a la hora de generar masa crítica y en la etapa de escalar. Crecer en volumen de operaciones implica la consolidación de un “**sistema**” permanente de difusión, promoción, articulación de entidades y servicios, monitoreo, etc. Se necesita más que la sumatoria de entidades, actividades y servicios; se requiere integrar a los actores y demás elementos de manera inteligente y sinérgica.

Parece relevante que se integren al mismo, desde el inicio en caso de replicabilidad y en la nueva etapa en el de escalamiento, también actores privados vinculados a las MIPYMES y a la exportación, como por ejemplo: cámaras empresariales, entidades asociadas a los territorios, entidades prestadoras de servicios de desarrollo empresarial, etc. Esto no solo asegura más y mejores aportes en la llegada, difusión, convocatoria, conocimiento y experiencia de trabajo con las MIPYMES y/o los exportadores, sino que también puede reducir la volatilidad e incertidumbre que provocan los cambios periódicos que experimentan las instituciones públicas, con las consecuencias que eso conlleva para el EF.

El foco, la estrategia, las necesidades y características del EF van naturalmente cambiando a lo largo del tiempo y esto trae como consecuencia natural que la **composición**, los **roles**, las **funciones** y las **articulaciones** (para: la difusión, la venta, el seguimiento, la mejora continua, etc.) del Grupo de Trabajo también lo hagan.

En Perú ese proceso se fue reflejando a través de la reducción de los integrantes del grupo a medida que el EF se iba instaurando como una herramienta más de la oferta de servicios a MIPYMES. En Uruguay y Colombia el grupo se fue vaciando y toda la responsabilidad quedó a cargo de los operadores postales, que fueron quienes terminaron llevando el EF a donde se encuentra hoy en cada uno de estos países.

A futuro sería interesante encarar las diferentes etapas con una visión algo distinta, en lugar de que se desvinculen instituciones que son necesarias cuando se busca escalar pensar en distintos ámbitos de actuación en el marco de EF, por ejemplo: un grupo ampliado de intercambio, presentación de ideas e iniciativas, consultivo, etc. y un grupo reducido dedicado a la gestión directa del mismo.

Los roles y tipos de articulaciones deberían definirse contemplando las características particulares de cada país y de sus organizaciones. A vía de ejemplo, la aduana en Perú fue un protagonista central y proactivo y EF se monta sobre su plataforma. Podría deberse a que en ese país es, además de aduana, entidad fiscal; pero en Colombia tiene la misma naturaleza y no fue esa su relevancia. En Uruguay ha acompañado el proceso de manera eficiente, generando los cambios necesarios para el correcto funcionamiento del EF, pero considera que se trata de un producto postal y que su rol es secundario y de apoyo.

Una definición central a nivel de gestión es la definición del **cliente**, a quién va dirigido el servicio. Es imprescindible conocer el universo de empresas al que se dirige el EF; MIPYMES es un concepto muy amplio y heterogéneo y por lo tanto una única modalidad de prestación de servicios difícilmente sea pertinente para todas ellas. Decisiones respecto a si el servicio será para un segmento de MIPYMES con ciertas características (tamaño, etapa de desarrollo, localización, sector de actividad, determinados destinos de sus envíos o cualquier elemento que se seleccione a estos efectos) o para todas ellas (lo que necesariamente requerirá atender de manera diferencial los distintos segmentos) determinarán la modalidad única o diferenciada de prestación del servicio. La claridad respecto al cliente permite focalizar la difusión y comunicación, “*costumizar*” el servicio de acuerdo a las características y necesidades del mismo, optimizar el uso de los recursos a través de un mejor direccionamiento y -consecuentemente- mejores resultados. El EF, para ser una herramienta de desarrollo, debe ser competitivo y estar muy pendiente del mercado y sus cambios.

En el caso de Perú la propia Ruta Exportadora podría ser una modalidad de direccionamiento del EF a cierto tipo de MIPYME y viceversa. En el caso de Uruguay, lo que parece estar pasando es que, tal como está definido, para todos y sin servicios complementarios de captación o de apoyo a los clientes, termina por casi no ser pertinente para nadie. Las empresas más chicas no lo usan porque están lejos de poder exportar o lo hacen solamente una vez o muy esporádicamente y sin continuidad y las más grandes, que ya exportaban o están en proceso de crecimiento, no lo usan porque no es competitivo para ellas.

Uno de los factores clave para el éxito del EF más relevantes es el **Modelo en el que se inserta**. La Consultora considera que es muy difícil consolidar o escalar el EF si no es como parte de un modelo más general; podría replicarse sin serlo, pero tampoco sería recomendable ni constituiría el mejor escenario.

La implementación del EF en los 3 países ha demostrado que la herramienta tecnológica y la operativa postal y aduanera que lo soportan no constituyen una restricción y que, al final de la etapa, terminan siendo aspectos instrumentales del uso de la herramienta.

Difícilmente el EF vaya a funcionar en un escenario de empresas prontas para exportar y con el envío como única restricción a la hora de hacerlo, con información perfecta sobre la oferta de servicios para la internacionalización que ofrece el mercado, etc. Por lo tanto, una vez implementado, el EF sólo puede generar masa crítica y crecer integrado a una **cartera de SDE** que lo complemente y que esta herramienta enriquezca. Sería razonable suponer además que esta cartera u oferta sea parte de un modelo de desarrollo de MIPYMES o de exportaciones que involucre una visión, estrategia, metodología de intervención, figuras técnicas, etc. que le son propias. Para brindar servicios de calidad es necesario contar con profesionales formados, experimentados, comprometidos, involucrados y capaces de trabajar en equipo.

Los resultados de Perú confirman esta idea y en el caso de Colombia, 4-72 debió poner a trabajar asesores de empresas para captar clientes, apoyarlos en los pasos previos a exportar y llevarlos hasta la necesidad del EF. En Perú se habla del Modelo EF y no de la herramienta EF, porque ésta es “una pieza de un rompecabezas que funciona, la clave es la oferta integral y la gente, el equipo, las personas que lo llevan adelante”. La Consultora comparte este concepto.

En Uruguay, al considerarse que no había clientes por no existir cultura exportadora, se reformuló el Programa a partir de la Evaluación Intermedia para financiar actividades de difusión y capacitación y contratación de asesores para promoverla. Más allá de considerar que ese podría ser el objetivo de otro proyecto, pero que no era el de éste Programa, quedó demostrado que esa tarea es más compleja, de otra naturaleza, de largo plazo y que no puede ser generada ad-hoc para dinamizar el EF, sino que debe precederlo. Una vez más la mejor

síntesis de lo expresado es la frase del exportador: “el instrumento no hace al exportador”. No se le puede exigir al EF generar cultura exportadora, exportadores y exportaciones.

Todo lo definido a nivel de gestión debe, como en el nivel estratégico, ser **institucionalizado** a los efectos de ser difundido, conocido, cumplido y tener permanencia en el tiempo.

VI.B.4. Nivel Operativo

A este nivel resulta clave el mantenimiento y mejora continua de la **herramienta operativa EF**, actualizada de manera permanente a partir del *feedback* de los usuarios y de las demás entidades involucradas y de los insumos y cambios del mercado. Los aspectos tecnológicos y operativos vinculados a la herramienta y su funcionamiento han sido un logro importante del Programa en los 3 países y no representaron una restricción hasta la fecha.

EF permite transformar brecha digital que mayoritariamente sufren las MIPYMES en un “puente digital”, las inicia muchas veces en el uso de la tecnología y las capacita para un uso más extendido de la misma.

Otro elemento clave es el trabajo permanente e intenso en los factores de **competitividad del EF**, que son múltiples, dinámicos y cambiantes y no solamente posicionan a la herramienta en el mercado, sino que también inciden fuertemente en la competitividad de las propias MIPYMES clientes al exportar.

Un componente importante de la competitividad del servicio son los **servicios complementarios y conexos**, desde los más básicos (seguro, tracking, cajas) hasta otro más sofisticados que deberán implementarse a futuro (IPS, mercadeo directo, importa fácil, e-commerce, giros postales, etc.).

A nivel operativo se implementaron en los casos de Colombia y Uruguay **figuras técnicas** de apoyo con el mismo objetivo (generar clientes para el EF) y con resultados distintos. 4-72 se vio obligada a contratar 3 asesores al quedar sólo en la implementación de la herramienta para que identifiquen clientes, los informen del servicio y los apoyen -en caso de ser necesario- en los pasos previos hasta concretar la exportación. Si bien los resultados de la tarea han sido muy buenos, tienen claro que no es su rol ni su “*core business*” y lo hacen de manera transitoria hasta que la entidad de promoción (Prompex o Subdirección de MIPYMES) lo asuma.

En Uruguay desde la coordinación nacional se implementó la misma figura sin resultados, “por no tener un servicio competitivo”.

Es importante que las figuras técnicas estén integradas en el nivel de gestión y estén abocadas a la prestación de la cartera integral e integrada de servicios que se mencionara.

Un aspecto fundamental en cualquier servicio lo constituyen los **puntos de contacto** también denominados en marketing “hora de la verdad”, que en el EF son las oficinas y los funcionarios del operador postal. Ya se mencionó en el informe la opinión de algunos clientes respecto a esa experiencia y -a excepción de Uruguay donde es altamente valorada- hay opiniones diversas al respecto.

Surge muy claramente el profundo compromiso de los operadores postales y el enorme esfuerzo que han hecho, lo que ocurre en algunos casos es que ese compromiso y esfuerzo a nivel jerárquico no siempre se ve reflejado en todo el personal de atención al público. A pesar de las capacitaciones impartidas, al tratarse de instituciones con mucho personal, no todos están alineados y comprenden la importancia de esta herramienta.

Es necesario por un lado fortalecer el funcionamiento con un eficiente servicio de atención permanente telefónica y on line, cumplir la promesa al cliente respecto a los servicios conexos ofrecidos (tracking eficiente, seguro, cajas, etc.) y mejorar y homogeneizar la experiencia del

cliente en el punto de contacto. La atención al cliente debería ser un importante diferencial para posicionar este servicio.

VI.B.5. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación

Es imprescindible contar con un adecuado Sistema de Información para el Monitoreo y la Evaluación del Exporta Fácil, transversal a los ámbitos y niveles mencionados anteriormente. Un Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación no es: una sumatoria de datos o de información parcial y dispersa, un *check list*, para cumplir con requerimientos de actores externos ni un reporte *expost*.

Diseñar e implementar un Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación es especialmente importante en este caso ya que Exporta Fácil de una iniciativa compleja, debido a la participación de distintos países, diversas instituciones dentro de cada país, a lo que se suman entidades internacionales vinculadas a la iniciativa en su conjunto y/o a actores nacionales. Se debería pensar en una herramienta de gestión permanente, de carácter integral y colaborativo que permita, al menos:

- compartir y gestionar información,
- registrar y monitorear los avances del proceso completo del EF en todas sus áreas,
- medir actividades, resultados, efectos e impactos,
- identificar problemas y ventanas de oportunidades,
- corregir errores,
- agregar información a nivel local, nacional y regional,
- clusterizar,
- realizar *benchmarking*,
- implementar procesos de mejora continua,
- generar y gestionar conocimiento colectivamente, etc.

Un Sistema de este tipo en una iniciativa donde participan diversos países facilita el intercambio y la coordinación, permite anticiparse y reduce curvas de aprendizaje.

Si se busca priorizar en este menú de elementos a tener en cuenta en la etapa futura del Exporta Fácil, dando por sentado que la parte operativa de la herramienta en su funcionamiento vinculado al operador postal y la aduana no ha representado en ningún caso un problema, sería imprescindible:

- que se defina como producto país, enmarcado en una política pública, con prioridad a alto nivel y jerarcas involucrados,
- que sea y se vea como relevante y no sólo como pertinente,
- que esté liderado y coordinado por la institución adecuada, que debería ser de promoción, conocer de exportaciones y también del trabajo con MIPYMES,
- estar integrado a una cartera de servicios integral e integrada probada y en funcionamiento.

Los restantes elementos pueden construirse a partir de los anteriores y no viceversa.

Para que iniciativas de este tipo sean exitosas, no ya en su etapa piloto, sino en su consolidación, escalamiento y replicabilidad, siempre se requiere de saber, poder y querer hacerlo y combinar estos tres elementos no siempre es fácil.