



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR MEXICANA;  
FALLAS DESDE SU IMPLEMENTACIÓN EN LA  
ADMINISTRACIÓN DE INVESTIGACIÓN ADUANERA "5"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A:**

**JESSICA PICHARDO ALVAREZ**

**DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. RAUL FERNANDO FERNÁNDEZ PUENTE**

**Ciudad Universitaria, Ciudad de México; 2017**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b>   | 5  |
| <b>Capítulo I. Marco Teórico Conceptual</b>                                 | 16 |
| <b>1.1 El Estado</b>  | 16 |
| 1.1.1 Teorías del Estado  | 19 |
| 1.1.2 Fines del Estado  | 21 |
| 1.1.3 Elementos del Estado  | 22 |
| <b>1.2 Gobierno</b>   | 24 |
| 1.2.1 Funciones del Gobierno  | 25 |
| <b>1.3 La Administración Pública</b>  | 28 |
| 1.3.1 Reformas en la Administración Pública de México                       | 29 |
| 1.3.2 La Administración Pública en el Comercio Internacional                | 41 |
| <b>Capítulo II. Globalización, Comercio Exterior y Gobierno Electrónico</b> | 44 |
| <b>2.1 Globalización</b>  | 44 |
| <b>2.2. Economía Global</b>   | 49 |
| <b>2.3 Gobierno Electrónico</b>   | 52 |
| 2.3.1 La Nueva Gestión Pública y el Gobierno Electrónico                    | 55 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>2.3.2 Antecedentes del Gobierno Electrónico</b>               | 57  |
| <b>2.3.3 Tipos de gobierno electrónico</b>                       | 60  |
| <b>2.3.4 Gobierno electrónico en México</b>                      | 62  |
| <b>2.4 Comercio Exterior</b>                                     | 63  |
| <b>2.4.1 Gobierno en el comercio exterior</b>                    | 64  |
| <b>2.4.2 Comercio Exterior Mexicano</b>                          | 67  |
| <b>Capítulo III. Sistema Aduanero</b>                            | 74  |
| <b>3.1 Organización Mundial de Aduanas</b>                       | 74  |
| <b>3.1.1 Red Global de Aduanas</b>                               | 78  |
| <b>3.2 Sistema Aduanero Mexicano</b>                             | 80  |
| <b>3.2.1 Administración General de Aduanas</b>                   | 81  |
| <b>3.2.2. Estructura de la Administración General de Aduanas</b> | 82  |
| <b>3.2.4 Marco Normativo del Sistema Aduanero Mexicano</b>       | 86  |
| <b>3.2.5. Funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano</b>       | 89  |
| <b>3.2.6 Modernización Aduanera en México</b>                    | 91  |
| <b>Capítulo IV. Ventanilla única de Comercio Exterior</b>        | 96  |
| <b>4.1 Marco General de operación</b>                            | 96  |
| <b>4.2 Ventanilla Únicas de Comercio Exterior en el mundo</b>    | 101 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>4.2.1 Ventanillas Únicas de Comercio en América Latina</b>  | 107 |
| <b>4.3 Ventanilla Única de Comercio Exterior en México</b>   | 112 |
| <b>4.3.1 Marco Normativo de la VUCEM</b>   | 114 |
| <b>4.3.2. Operación y funcionamiento de la VUCEM</b>   | 114 |
| <b>4.3.3 Fallas en la implementación de la VUCEM en el Departamento de Control Documental de la Administración de Investigación Aduanera “5”</b> | 119 |
| <b>4.4 Estudio de Campo</b>  | 141 |
| <b>Conclusiones y propuestas</b>   | 144 |
| <b>Referencias Bibliográficas</b>  | 151 |
| <b>Índice de Abreviaturas</b>  | 161 |
| <b>Apéndice A</b>  | 166 |

*El intercambio de cosas y productos es un lazo poderoso de unión entre los hombres; ha sido creador de culturas y vehículo de ideas hombres y civilizaciones.*

*Octavio Paz*

## **Introducción**

El presente trabajo de tesis es para recibir el título de Licenciado en Ciencias Política y Administración Pública. Es un estudio que trata de concretizar los errores que ha presentado la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano; desde su fecha de implementación en junio de 2012 bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa hasta 2016; periodo en el cual hubo cambio de sexenio pasando de un gobierno panista a uno priista, por lo que es un proyecto transexenal y actualmente alineado a la Estrategia Digital Nacional del Gobierno de la República y mejores prácticas internacionales del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el C. Presidente Enrique Peña Nieto.

La Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM) se puso en operación; con el fin de facilitar, homogenizar, agilizar y tener transparencia en los trámites de comercio, tomando como base a países como Alemania, Corea, Suiza, entre otros, que han adoptado con éxito este sistema. Existen aproximadamente 30 actores involucrados, entre oficinas de gobierno, cámaras de comercio, exportadores, importadores, transportistas, agentes aduanales. La Organización Mundial de Aduanas señala que las Ventanillas Únicas de Comercio, ayudan a simplificar los

trámites de importación, ahorrar papel, a que exista más transparencia, entre otras virtudes; sin embargo, en el caso de México, los agentes aduanales han presentado quejas por las caídas constantes del sistema y por el llenado de la Factura Electrónica (COVE); lo que hace lento el trámite de importación generando costos económicos a las empresas involucradas en el comercio exterior.

México gracias al aumento constante en sus actividades comerciales, hoy día se le considera una potencia comercial, exporta e importa la mitad del comercio total de América Latina; los principales productos que le han dado un peso mayoritario en las exportaciones mundiales son: la cerveza, el aguacate, el tequila, las pantallas planas y las limas y limones; esto no es de extrañar, ya que desde la época prehispánica existe una intensa actividad comercial entre los pueblos mesoamericanos, que tenían además del trueque, sistemas de valores y medidas que se empleaban para el intercambio de mercancías. Las culturas más fuertes, como la mexicana, exigían a los pueblos sojuzgados el pago de tributos, los cuales regularon el intercambio de productos de una región a otra.

Nuestro comercio ha ido evolucionando con el paso de los años; en la década de los 40 se aplica el modelo de “sustitución de importaciones”, a finales de los 50 y principios de los 60 se celebran tratados de tipo bilateral con Centro América y con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. El comercio crecía rápidamente para nuestro país; para los años 70, el comercio se desarrolla básicamente en el sector energético a través de la exportación de petróleo, dando como resultado que se dejara de lado la exportación de otros bienes.

Con la incorporación de México a la globalización y su tecnología en la década de los 80 se ajusta el modelo de “sustitución de importaciones” por uno de “apertura al exterior” y en la década de los 90 se firma el primer Tratado de Libre Comercio con

Chile, seguido por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte; y al día de hoy se cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además, México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la ALADI; los cuales han llevado a nuestro país a ser considerado una de las economías emergentes más activas de la actualidad.

Por otra parte las recomendaciones de mejora regulatoria que hace la OCDE en 2012 para “Un Gobierno Entero”, buscando la simplificación de trámites burocráticos a través del uso de las herramientas de las Tecnologías de Información y los lineamientos que da la Organización Mundial de Aduanas a través de la Red Global de Aduanas para la creación de una ventanilla única de comercio exterior; llevaron a México a modernizar los procesos de comercio y las aduanas, estableciendo la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano.

El presente trabajo se orienta a revisar la operación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM) en la Administración de Investigación Aduanera “5” desde su fecha de implementación en junio de 2012 hasta junio de 2016.

La investigación se basa en la información y análisis de la información obtenida de fuentes nacionales e internacionales de expertos en globalización y comercio internacional como: Joan Prats, Manuel Castells Castells, Grahame Thompson,



Jaime Zabudovsky, Susan Strange, Ricardo Peña Alfaro, Gustavo Romero Kolbeck, Alfonso Ballesteros Roman, Arnulfo Gómez, entre otros; notas periodísticas de entrevistas realizadas a los representantes de las Cámaras de Comercio, datos estadísticos de organizaciones de comercio, páginas de internet de la Aduana de México, Secretaría de Economía, Organización Mundial de Aduanas y la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE).

Con la finalidad de validar la información obtenida de las diferentes fuentes, así como contar con datos y experiencias nacionales, se aplicará un cuestionario a un total de treinta y siete servidores públicos del departamento de Control Documental de la Administración Central de Investigación Aduanera "5"; toda vez que sus funciones están estrechamente relacionadas con el manejo diario de la plataforma VUCEM y a través de las cuales se registran y obtienen datos de las importaciones y exportaciones y estar en posibilidad de proporcionar copias certificadas de los pedimentos; a personas morales, físicas, agentes aduanales, asociaciones de comercio y otras entidades de gobierno que las solicitan; conviene comentar que el diseño del cuestionario se orienta a identificar los beneficios que el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Secretaría de Economía (SE) y Organismos Nacionales e Internacionales señalan que la Ventanilla de Comercio ofrece; por lo que la metodología utilizada en esta investigación tiene carácter descriptivo, analítico y cuantitativo, así como la observación del objeto de estudio.

México busca ser considerado un país "desarrollado y a la vanguardia tecnológica", la Ventanilla Única de Comercio Exterior ha logrado contribuir a este propósito en el comercio internacional; sin embargo, en nuestro país, datos proporcionados en una encuesta realizada por los administradores de la página de internet de la Ventanilla

Única Mexicana<sup>1</sup>, sólo el 19% de los actores involucrados (empleados de gobierno, importadores, exportadores, agentes aduanales, transportistas, entre otros) piensa que la plataforma agiliza los trámites, un 5% no lo sabe, y 76% señala que no los agiliza; situación que deja en entredicho uno de los objetivos principales por los que se puso en operación dicho mecanismo.

Una de las aplicaciones de la Ventanilla es generar un COVE o factura electrónica en la que se da libertad al Agente Aduanal (AA) de poner los datos de las facturas de los productos importados, así como de la digitalización de los documentos anexos (*E document*), tal situación ha puesto en evidencia que éste registra y/o escanea los datos que considera suficientes (tamaño, peso, material, facturas, etc.); lo que ha traído grandes problemas a las Cámaras de Comercio quienes piden mensualmente el listado de las importaciones de las fracciones arancelarias que les ocupa; si detectan irregularidades solicitan la glosa de estos pedimentos a la Administración Central de Investigación Aduanera, con el fin de evitar competencia desleal entre sus agremiados, pero desde la implementación de la Ventanilla se han visto afectados al no tener los elementos en cantidad, calidad y oportunidad suficiente para cumplir con sus responsabilidades; haciendo necesario se límite la libertad que tienen los AA para el llenado de la factura electrónica (COVE).

En lo que respecta a los empleados de la Administración General de Aduanas (AGA) la Ventanilla es poco funcional, ya que para obtener la información de un pedimento deben ingresar a dos plataformas distintas; el Sistema de Automatización Aduanera Integral a través de la Consulta Remota de Pedimentos, de la cual obtienen los datos de la factura electrónica (COVE) y de los anexos (E documents), para

---

<sup>1</sup> Ventanilla única de Comercio Exterior. Recuperado el 08 de noviembre de 2016 de Resultado Encuesta Ventanilla única: <https://www.ventanillaunica.gob.mx/encuestaVU/resultadosEncuesta.jsp>

posteriormente ingresar a la Ventanilla y poder extraerlos por separado, eso sin contar que ésta no presente fallas de conexión, las cuales son constantes.

Como resultado del contexto descrito, el trabajo aquí desarrollado busca analizar, determinar, precisar y levantar un diagnóstico que exponga datos, cifras y porcentajes de las fallas o ventajas que la VUCEM ofrece; ya que es importante que los diferentes sectores involucrados en el comercio internacional de nuestro país conozcan a fondo qué es la Ventanilla Única de Comercio Exterior de Comercio Exterior Mexicano y las áreas de oportunidad para su mejoramiento, a fin de que cumpla con los objetivos para los que fue creada y fortalecer la calidad de sus servicios a los usuarios. De igual manera el estudio pretende articular una estrategia realista que incida en la solución de dichos problemas.

Existen múltiples publicaciones, artículos y ensayos que hablan de las ventajas que traen las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior, entre ellas se encuentran la publicación del Banco de Desarrollo de América Latina, la cual se detalla los requisitos que las ventanillas únicas de comercio exterior deben considerar para ser exitosas, la del Observatorio de la Economía Latinoamericana, donde se muestran las experiencias obtenidas en América Latina y los pasos que siguieron para su implementación, la guía de la Red Global de Aduanas, en la que se señalan las características tecnológicas que deben tener las ventanillas únicas de comercio exterior, la recomendación número 33 de las Naciones Unidas, en la cual se habla del establecimiento de las Ventanillas Únicas, tesis doctorales en administración, dónde se habla del futuro que tienen las empresas de ámbito internacional con el uso de la ventanilla única, así como también tesis de comercio internacional.

No obstante, dichos estudios; sus bases de operación las encontramos en los proyectos de países como: Alemania, Hong Kong, Corea del Sur, Brasil y Chile;

países en los que son muy tangibles los beneficios obtenidos con la puesta en operación de la Ventanilla Única de Comercio al aumentar los ingresos por concepto de trámites de comercio internacional; ello nos habla de las ventajas que éstas traen y de los requisitos que se deben seguir para lograr una implementación efectiva.

Hoy día con el uso cada vez mayor de las TIC's (Tecnologías de Información y Comunicación) se encuentran artículos donde se habla de un gobierno electrónico o administración electrónica a través de las cuales no sólo se dota al gobierno de herramientas poderosas para su operación, sino además, se acerca al ciudadano para que conozcan lo que se está haciendo y brinda la posibilidad de acceder a la información vía páginas web; entre ellas se encuentra el artículo español de Pablo Lara y José Ángel Martínez de título "Del Comercio Electrónico a la Administración Electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de la información" y la publicación de la Revista de Tecnología y Sociedad de la Universidad de Guadalajara presentado por Ricardo Pérez Zúñiga de título Análisis General del Gobierno electrónico en México.

Sin embargo, lejos de estas publicaciones, no se encuentran documentos dónde se den a conocer las fallas que ha representado esta herramienta a nivel laboral y a nivel comercial en nuestro país; en el mejor de los casos, existen estadísticas y trabajos periodísticos que señalan las inconformidades presentadas por los representantes de las Cámaras de Comercio al no obtener la información completa y necesaria para evitar competencia desleal entre sus agremiados. La poca información que existe sobre éstas, es la razón principal en la que se inspira este trabajo.

En este sentido y desde un punto de vista del estudioso de la Administración Pública, la vinculación que tiene la Ventanilla única de Comercio Exterior Mexicana

con el tema de las Ciencias Sociales es total, toda vez que las deficiencias en su implantación impactan la parte financiera del gobierno por su buen o mal manejo y esto, desde luego, tienen un efecto en la Administración de los Recursos Gubernamentales (recursos financieros, humanos y materiales). La Administración Pública es el brazo ejecutor del Gobierno y la plataforma tecnológica en estudio es operada por sus dependencias, las cuales deben moverse como los engranajes de un reloj y si falla, tiene un impacto fundamental en la operación de todas las partes.

La Nueva Gestión Pública busca la calidad total en los servicios que brinda; por lo que, es necesario que la ventanilla única sea una plataforma de calidad que proporcione los mejores bienes y servicios a la sociedad, que al final del día es y debe ser la razón de ser de la Administración Pública.

Un asunto no menor lo encontramos en la gestión que se debe hacer de cada uno de los recursos gubernamentales y que con la VUCEM se puede hacer más con menos; ya que, gracias a esta plataforma se aprovechan mejor los recursos tecnológicos, materiales, humanos, etc; buscando la eficiencia y la eficacia; pero la realidad observada deja al descubierto que esto no está sucediendo al cien por ciento, razón de más para analizar sus fallas y tratar de proponer soluciones para que esta plataforma funcione con la calidad esperada.

En torno a estas ideas en la presente investigación se plantean los siguientes supuestos teóricos y objetivos:

#### Hipótesis

- A cuatro años de estar operando la VUCEM ha demostrado no cumplir con los propósitos para los que fue establecida.

- El sistema tecnológico que soporta la VUCEM no es adecuado para su buen funcionamiento. Si se actualiza y habilita la plataforma del Sistema Automatizado Aduanero Integral como VUCEM, los resultados serán mejores y atenderán los objetivos de su puesta en operación.
- La Administración General de Aduanas pierde credibilidad al no remitir la información de manera precisa y completa a las personas interesadas.

#### Objetivos

- Investigar los antecedentes de la Ventanilla Única de Comercio Exterior en países como Alemania, Hong Kong, Corea, Suecia, Guatemala, Costa Rica y México, entre otros, así como su funcionamiento.
- Señalar los principios bajo los que debe regirse la VUCEM para su buen funcionamiento.
- Identificar y analizar los contratiempos que inciden constantemente en la Administración de Investigación Aduanera “5” al utilizar dos plataformas, para obtener la información de los pedimentos.
- Identificar el impacto en las operaciones comerciales por el mal llenado de los COVES por parte de los Agentes Aduanales; así como el provocado por la falta de e-documents derivado del mal funcionamiento del Servidor de la VUCEM.
- Proponer alternativas de Solución a las fallas identificadas en el uso y operación de la plataforma, que permita eficientar los servicios proporcionados por la Ventanilla Única.

#### Preguntas de Investigación

- ¿Por qué y para qué se puso en operación la VUCEM?

- ¿Qué importancia tiene para el comercio exterior el contar con la Ventanilla única?
- ¿Por qué si se cuenta con el Sistema Automatizado Aduanero Integral, no se actualizó para el uso de la Ventanilla Única?
- ¿Cómo afecta a los usuarios y empleados de la Administración de Investigación Aduanera “5” el mal funcionamiento de la ventanilla única?

Este trabajo se estructura con base en una revisión histórica, sociológica y administrativa, siguiendo las pautas del método científico, con razonamiento de carácter deductivo. Para lograr lo anterior, el trabajo a desarrollar se ha dividido en cuatro capítulos, mediante los cuales se establece un contexto teórico y se enfatiza el desarrollo de la VUCEM y las fallas que ha experimentado.

El primer capítulo se basa en el Marco Teórico Conceptual; definiendo lo que es el Estado, el Gobierno y la Administración Pública en cuanto a la función que tienen sobre comercio internacional. En el segundo capítulo se conceptualiza la Globalización, La Economía Global, el Gobierno Electrónico, El Comercio Exterior y el avance económico que ha tenido México respecto al tema del comercio exterior.

En el tercer capítulo se habla sobre el sistema aduanero, así como los organismos que los rigen, entre ellos la Organización Mundial de Aduanas, la Comunidad Aduanera, la red Global de Aduanas, el Sistema Aduanero en México, la Administración General de Aduanas, el Programa de Mejora Regulatoria y la modernización aduanera.

En el cuarto capítulo se conceptualiza la Ventanilla Única de Comercio Exterior, su marco normativo, y se describen las experiencias obtenidas en Alemania, Corea, Suiza, Chile, Brasil y Perú; la Ventanilla Única Mexicana, el Sistema de Consulta

Remota de Pedimentos, la Administración de Investigación Aduanera “5”, así como los escenarios factibles de ocurrir en el futuro, efectos y fallas que se han generado desde su implementación, especialmente en la Administración de Investigación Aduanera “5” y los resultados de la encuesta aplicada a los empleados del Departamento de Control Documental de la Administración de Investigación Aduanera “5”.

En la última parte del documento se desarrollan las propuestas de las hipótesis planteadas y las conclusiones de la investigación, así como la bibliografía consultada durante el desarrollo del trabajo de investigación.



## Capítulo I. Marco Teórico Conceptual

El establecimiento de un marco teórico conceptual permite contar con un andamiaje que da sustento a todo trabajo de investigación, en razón que se describen los elementos que dan claridad al objeto en estudio, en este caso la gestión pública; por tal motivo, como estudiosa de las ciencias administrativas este capítulo hace una revisión de los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública y la evolución que han experimentado respecto a la relación con otros actores importantes del sistema y comercio internacional.

### 1.1 El Estado

Susan Strange en su libro “La retirada del Estado”<sup>2</sup> dice que *“los cambios que ha sufrido el sistema dejan poco validos los conceptos que tenemos del Estado, ya que no son compatibles con nuestra realidad actual”*; sin embargo, y a pesar de que la autora asevera que las circunstancias han cambiado con la globalización, el Estado sigue interviniendo en los asuntos del mercado; por lo que sería imperdonable no considerar los conceptos fundadores y pensar que se deben dejar de lado. Es de vital consideración revisar algunas definiciones de Estado expuestas por autores clásicos y modernos que nos den los elementos necesarios para contextualizar las responsabilidades de este ante el ciudadano.

---

<sup>2</sup> Strange, S. (2001). *La Retirada del Estado*. Barcelona, España: Icaria Internacional-Intermón.

En su "Leviatán"<sup>3</sup> Thomas Hobbes dice que *"el Estado es un pacto que realizan todos los hombres entre sí, con el fin de utilizar las fortalezas y medios de la comunidad, de la manera que más convenga y así asegurar la paz y la defensa común, conformando una organización social y subordinándose a un gobernante, el cual procura por el bien de todos los súbditos y de él mismo"*.

Friedrich Hegel da los siguientes conceptos de Estado<sup>4</sup>: *"El Estado es la realidad efectiva de la idea ética"*. El Estado es *"el espíritu ético como voluntad sustancial revelada"*; es *"lo racional en sí y para sí"*, *"es la totalidad ética"*, es *"la realización de la libertad"*, es *"un organismo"*, *"el espíritu que está en el mundo"*, la *"voluntad divina en cuanto espíritu presente que se despliega en una figura real y en la organización de un mundo"*, *"el mundo que se ha dado el espíritu"*, *"un gran edificio arquitectónico"*, es un *"jeroglífico de la razón"*, es *"Dios real"*. Con estos conceptos se puede decir que para Hegel el Estado es la base y centro de todo acontecimiento de la vida de un pueblo, es su sustancia y espíritu, y sólo a través de él se puede lograr la libertad.

Herman Heller a diferencia de Hegel, indica que *"el Estado es cosa de la realidad y no de la espiritualidad, es la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la*

---

<sup>3</sup> Hobbes, Thomas. *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 23 de marzo de 2017 de ISBN 9789681602253.

<sup>4</sup> Ávalos Tenorio, Gerardo. (2010). *Actualidad del concepto de Estado de Hegel. Argumentos (México, D.F.)*, 23(64), 9-33. Recuperado en 23 de marzo de 2017, de:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952010000300001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000300001&lng=es&tlng=es).

*unidad de organización de decisión y acción tanto en el interior, como en el exterior. La soberanía es el poder de ordenación territorial exclusiva y suprema.”<sup>5</sup>*

Jellinek dice que *“El Estado es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder organizado de mando originario”<sup>6</sup>*.

Groppali, define el Estado, como *“la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común”<sup>7</sup>*.

Max Weber señala que *“Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”<sup>8</sup>*

Después de estas definiciones se puede concluir que el Estado es la asociación de los hombres a través de un pacto en un determinado territorio, mediante el cual los hombres ceden con el fin de obtener libertad, seguridad y bienestar; aunque al

---

<sup>5</sup> Herman Heller: Teoría del Estado, Edición y Estudio Preliminar «La teoría político-jurídica de Hermann Heller», a cargo de José Luis Monereo Pérez, Comares, Granada, 2004, XLIX Revista de Estudios Políticos (nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 128, Madrid, abril-junio (2005), págs. 371-400

<sup>6</sup> Jellinek, G. (1999). Teoría General del Estado. Distrito Federal, México: Oxford University Press.

<sup>7</sup> Enciclopedia virtual. “Gobierno, administración y gestión en el estado mexicano. Concepto de Estado”. Extraído el 23 de marzo de 2017 de: [www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/concepto\\_de\\_estado.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/concepto_de_estado.html)

<sup>8</sup> Weber, Max. Economía y sociedad/Max Weber; ed. revisada y anotada por Francisco Gil Villegas. 3ª edición. México. FCE. 2014.

formar parte de esta asociación se tengan que ver subordinados ante él; y para lograr esta subordinación el Estado puede hacer uso legítimo de la violencia física.

### 1.1.1 Teorías del Estado

Las teorías del Estado están divididas, Georg Jellinek las divide en dos posiciones unas objetivas y otras subjetivas, por lo que a continuación se señalan los criterios que existen para tal división:

Las teorías objetivas ven al Estado como un hecho, como algo real y no al alcance de nuestra mente, asimismo, suelen referirse a la dominación que está sujeta la sociedad; el mejor ejemplo es Marx con su teoría materialista donde explica la dominación por medio de la división de la sociedad en clases: burguesía, clase obrera y campesinado.

En las teorías subjetivas de acuerdo con Jellinek, el Estado se identifica principalmente con el pueblo, con el gobierno, con aspectos histórico-políticos y jurídicos; las que se identifican con el pueblo no toman en cuenta que el pueblo no es el Estado en sí, sino hasta que llegan a acuerdos jurídicos para poder lograr su organización; es decir, el pueblo es una parte primordial del Estado, pero requiere de un territorio y un gobierno para lograr ser un Estado. A esto Jellinek señala:

*“...es preciso sentar como base firme una proposición jurídica que ordene y dé el valor de voluntad general a lo que sólo es de voluntad relativa”.<sup>9</sup>*

Las teorías que se identifican con el gobierno lo ven como poder dominador o autoridad, viéndolo de esta manera, el gobierno toma el poder y la esencia del

---

<sup>9</sup> Jellinek, G. (1999). *Teoría General del Estado*. Distrito Federal, México: Oxford University Press. P. 89

Estado y no piensan que el pueblo es el que debe darles voluntariamente dicho poder; como ejemplo tenemos la idea del Leviatán de Hobbes que nos habla de aquellos soberanos representación del Estado que dirigen sin rendir cuentas a nadie, incluyendo al pueblo. A lo anterior Jellinek señala:

*“...un soberano o un dominador con una apariencia tan empírica y realista no es, en rigor, sino una abstracción jurídica, pues sólo considerando al soberano como institución independiente del cambio que es propio de los individuos, se puede evitar la consecuencia que se desprende de esta concepción, a saber: que, con la muerte del soberano, cese también de existir el Estado”.<sup>10</sup>*

Las teorías histórico-políticas se basan en el pueblo y en el gobierno, tomando en referencia hechos pasados, como ejemplo tenemos la teoría liberal ya que se basa en el individuo y su relación con el Estado, su principio es que la moral la tienen los individuos por lo que la labor del Estado debe ser mínima y debe dar libertad a los mercados para permitir el crecimiento económico; como ejemplo tenemos al liberal extremista Herbert Spencer quién buscaba prácticamente llevar al extremo el Estado minimalista con el fin de su desaparición. Adam Smith no estaba de acuerdo con esa apolítica ya que él señala que la paz y la administración de justicia requieren de la intervención del Estado; así mismo Hall e Ikenberry señalan lo siguiente:

*“...es necesaria una élite política sabia para poder ofrecer resistencia ante las demandas egoístas de los capitalistas más poderosos, ávidos de enriquecimiento mediante monopolios incluso a costa de destruir el funcionamiento beneficioso y dinámico del mercado...”<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup>Ibidem. P 86

<sup>11</sup> Hall, John A. y G. John Ikenberry. El Estado. Madrid. Editorial Alianza. 1993. P 15

La concepción jurídica del Estado se basa en que este se debe a normas establecidas, se rige en el deber ser y como dice Jenillek esto sólo sirve para juzgar la realidad.<sup>12</sup>

Por otro lado, se tiene la teoría realista, la cual es difícil de ubicar entre las teorías objetivas o subjetivas, ya que toma sus bases de ambas, apoya la idea de mejorar la producción, el intercambio y la prosperidad, a través de normas que eviten la anarquía; señala que los objetivos de los Estados son concretos, pero se pueden conseguir en base a los subjetivo como el derecho.

Después de lo analizado, las teorías que se tomarán en cuenta para la presente investigación serán la teoría subjetiva, en cuanto a lo jurídico y la realista; ya que así se podrá comparar entre los hechos jurídicos y los hechos reales. Los Estados suelen a pegarse a las leyes del derecho internacional, o no, si encuentran conveniencia en ello y así obtener mayor beneficio a su favor.

### **1.1.2 Fines del Estado**

El Estado tiene propósitos, metas y planes a alcanzar, el no tenerlos sería inconcebible e inútil; ya que, lográndolos es como se justifica su acción, su propio existir y el bien común de la sociedad.

---

<sup>12</sup> Jellinek, Georg. Op Cit. P 80

La vida social es complicada; por lo que el Estado debe mantener el orden para asegurar una convivencia armónica; pero al ser una creación humana, el Estado tiene fallas y limitaciones, debiendo apoyarse con instrumentos jurídicos como: normas, códigos y reglas (Constituciones Políticas, Leyes Generales, etc)

El ser humano tiene fines individuales y sociales como: la búsqueda de la felicidad, la necesidad de mandar y ser mandado, seguridad interior y exterior, un régimen justo, conocimiento, repartición equitativa de la riqueza; uniendo todos estos fines se forman sociedades reflejo de las propias necesidades sociales.

El Estado debe asumir estas necesidades como órgano social que es y como su representante para alcanzarlos; debe lograr una mayor producción, ya que, una buena economía brinda muchas satisfacciones humanas, darles todo lo que culturalmente una sociedad ha podido acumular, brindar seguridad para que la sociedad se sienta tranquila y de esta manera alcanzar la superación o felicidad colectiva; sin excluir a ninguna persona.

### **1.1.3 Elementos del Estado**

Todo Estado para poder ser constituido requiere de un territorio, población y un gobierno, así como de soberanía y autonomía, todos son elementos del Estado y no puede existir uno sin el otro; ya que, el territorio es el lugar geográfico en el cual se asienta la población, es dónde el Estado realiza su actividad específica, es decir el poder público<sup>13</sup> y a su vez es dónde el Estado puede realizar sus fines. La población son las personas que habitan el territorio. Existen diferencias entre

---

<sup>13</sup> Idem. P 234

población y pueblo, así como población y ciudadanía<sup>14</sup>; toda vez que el pueblo es el conjunto de personas que tienen algún rasgo cultural en común lo que hace que se forme la nación y la ciudadanía es la población que tiene relación jurídica con el Estado, lo que la hace aceptar derechos y obligaciones de esta relación.<sup>15</sup> El gobierno es el pilar del Estado en acción, es la autoridad que dirige, controla y administra sus instituciones.

El poder soberano de un Estado es el que no reconoce ningún otro poder superior.<sup>16</sup> Es la independencia del Estado de cualquier otra actividad. Actualmente el Derecho Internacional presenta un reto para la soberanía de los países, ya que se reconoce que el Estado vive en la comunidad internacional, por lo cual se debe también a estas reglas, a lo que Jellinek señala que no necesariamente el Estado pierde su soberanía, sino que reafirma su capacidad de tomar decisiones, aunque este lo límite. Ignacio Pichardo Pagaza en su libro Introducción a la Nueva Administración Pública señala que existen dos corrientes de pensamiento sobre en quien reside la soberanía.

---

<sup>14</sup> **Población**-El concepto de población proviene del término latino populatĭo. En su uso más habitual, la palabra hace referencia al conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella.

**Pueblo**-Conjunto de personas que componen una Nación, aunque también, con la misma palabra, se suele designar a las personas que conforman tan solo una parte de un país como ser una localidad o una región.

**Ciudadanía**- Personas consideradas como miembros activos de un Estado, con derechos civiles y políticos y sometidos a sus leyes. Fuente: <https://es.wikipedia.org>

<sup>15</sup> Jellinek, Georg. Op Cit. P 243

<sup>16</sup> Idem. P 283



La primera señala que la soberanía reside en el Estado y en sus instituciones; mientras que la segunda reside en el pueblo y se reconoce mediante su Constitución.<sup>17</sup>

La autonomía es la capacidad que tiene el Estado de organizarse de manera propia. Si un Estado recibiese su organización de un Estado extraño, el primero no puede considerarse un Estado, ya que este debe ser independiente y no coincidir jurídicamente con el órgano de otro Estado;<sup>18</sup> es decir, cada uno debe tener sus propias leyes.

## 1.2 Gobierno

Para que un Estado pueda hacer valer su poder requiere de una o varias personas que tomen decisiones, para que sus preferencias estén por encima de las de los demás. Es un poder dominante porque ordena a los demás a acatar sus reglas a través de instituciones firmes que a su vez dan seguridad al Estado.<sup>19</sup>

Andrés Serra Rojas señala que el gobierno dirige la vida de una nación, por medio de mandatos, recomendaciones y con la cooperación de los gobernados; el gobierno manda a través de leyes y disposiciones de carácter general, aunque también pueden ser de carácter particular, como decretos, ordenes, instrucciones y disposiciones administrativas.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Pichardo, Ignacio. Introducción a la administración pública en México. 1989. México: Instituto Nacional de Administración Pública. P 29

<sup>18</sup> Jellinek, Georg. Op Cit. P 293

<sup>19</sup> Idem. P 254

<sup>20</sup> Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado. Porrúa. 15° Edición. México. 2000.

José Castelazo en su libro *Administración Pública: Una Visión de Estado* define al gobierno como “la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus fines y metas”;<sup>21</sup> así mismo señala que la función del gobierno es compleja, ya que significa la organización del dominio en una sociedad. El gobierno sirve a todos y no se puede basar en un solo interés, sino atendiendo al equilibrio socioeconómico y político, procurando que la generación y distribución de la riqueza y bienestar sea equitativa.<sup>22</sup>

Visto esto, el gobierno es el que dirige a la nación a través de un conjunto de instituciones, mediante las cuales se toman decisiones con el fin de que el Estado logre cumplir con sus metas y fines, estas decisiones generan normas, decretos, leyes y reglas de orden superior y al ser dominante se deben acatar para lograr bienestar y equilibrio social.

### **1.2.1 Funciones del Gobierno**

Herman Heller señala que el Estado debe facilitar la organización interna para la división del trabajo y establecer la relación de intercambio y de interdependencia.<sup>23</sup> El Estado debe actuar y tiene que desarrollar actividades, las cuales serán atribuidas y realizadas por su estructura orgánica inmediata.

Agustín Gordillo en su libro *Derecho Administrativo de la Economía* señala que la división de los poderes se traduce en una división de funciones que en lo esencial

---

<sup>21</sup> Castelazo, José. *Administración Pública: Una Visión de Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. 2007. P p. 13 y 25

<sup>22</sup> *Ibidem*. P 27

<sup>23</sup> Heller, Herman. *Teoría del Estado*. México, D.F. Fondo de Cultura Económica. 1988. P 259

supone que el que hace las leyes no las ejecute ni juzgue; que el que las ejecute no las haga ni juzgue; que el que las juzgue no las haga ni las ejecute.<sup>24</sup>

### **Función Legislativa**

En todo Estado deben de existir normas que lo estructuren, otras que reglamenten la relación Estado-población y otras para la relación de los ciudadanos entre sí. El derecho es el instrumento adecuado para regir la vida en comunidad bajo criterios morales y de justicia y así se pretende que cada uno reciba lo que le corresponde según sus facultades y obligaciones.<sup>25</sup> A esta función le corresponde el poder Legislativo.

### **Función Jurisdiccional**

El Estado debe tutelar el orden jurídico definiendo las leyes precisas que aplicar en casos particulares, las cuales se deben definir por medio de órganos imparciales e independientes.<sup>26</sup> A esta función le corresponde el poder Judicial.

### **Función administrativa**

A esta función pertenece el poder ejecutivo, y los demás órganos administrativos, aunque también puede ser realizada por los otros poderes estatales ya que tanto se puede encontrar en el dictado de leyes, como arreglando controversias; es decir no tiene un contenido único.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Gordillo. Agustín. Derecho Administrativo de la Economía. Vol. 1. Universidad de Michigan. Ediciones Macchi. 1967. P 69

<sup>25</sup> Heller. Herman. Op. Cit. P 284

<sup>26</sup> Gordillo. Agustín. Op. Cit. P.63

<sup>27</sup> Idem. P p. 66-67

## Función económica

A pesar de que la función económica no se agrupa en el régimen jurídico formal, es necesario que se mencione por el objeto de estudio de esta investigación; ya que una economía bien llevada a través del comercio exterior provee de riqueza a un país. Entre las funciones económicas está la regulación al libre mercado, toda vez que este no se basa en la equidad ni en la justicia, ni mucho menos busca el bien común; el mercado sólo se basa en la ley del máximo rendimiento. Para Susan Strange las empresas se han vuelto más independientes al interactuarse con otras empresas en lugar de relacionarse con los gobiernos. Aunque las empresas transnacionales no han superado a los gobiernos de los Estados en autoridad, sí se han hecho con partes del poder que anteriormente eran únicamente estatales, como la dirección económica de la localización de la industria, la innovación tecnológica, la gestión de las relaciones laborales y la imposición fiscal.<sup>28</sup>

La función económica permite la apertura comercial, lo cual es abrir las barreras del comercio interior al exterior o viceversa, otorgando permisos de importación y exportación y fijando o quitando aranceles. Adam Smith en su obra “La Riqueza de las Naciones”, señala que, “*la propensión al trueque y al intercambio de una cosa por otra es una característica intrínseca a la naturaleza humana, el trueque entre países debe ser un acto que resulte favorable para cada uno*”, además tenía la idea de que no valía la pena que un país produjera algo si le salía más barato importarlo.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Strange, Susan, *La retirada del Estado*, Ed. Icaria Internacional-Intermón Oxfam, Barcelona, 2001

<sup>29</sup> Smith. Adam. La riqueza de las naciones. 1776, citado por Vernon Smith en “sobre el problema de Adam Smith: Intercambio de reciprocidad de bienes y favores”. Link <http://bazar.ufm.edu/vernon-smith-sobre-el-problema-de-adam-smith-intercambio-y-reciprocidad-de-bienes-y-de-favores/>

### 1.3 La Administración Pública

El Gobierno es sin lugar a dudas el pilar del Estado, ya que es el que controla dirige y administra las instituciones de este, pero todo eso no lo lograría sin su Administración Pública que es la expresión institucional concreta del gobierno; su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público. Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo.<sup>30</sup>

Para José Castelazo la Administración Pública debe ser considerada una visión de Estado, ya que si se pierde ésta se extravían sus objetivos públicos, que son los que le dan sentido y forma: coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad, la paz social y el desarrollo sustentable.<sup>31</sup> La eficiencia y eficacia de la Administración Pública consiste en las decisiones tomadas, su organización y la manera de llevarlas a cabo.

Bañón y Carrillo nos dicen que la Administración Pública es el movimiento y la acción de las instituciones públicas; atiende las funciones administrativas públicas que demanda la sociedad e interviene directamente en la economía. Asimismo, la Administración Pública debe ser legítima mediante un sistema político legítimo, lo cual se adquiere con una Administración Pública profesional y viceversa, que cumpla con las leyes y trate a los ciudadanos de forma eficiente y objetiva, respetando los mandatos de sus representantes. Con esto la ciudadanía dará su

---

<sup>30</sup> Guerrero Orozco, Omar, Principios de la Administración Pública. Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p. 27. Citado en Castelazo. José. Op. Cit. P 11.

<sup>31</sup> Castelazo. José. Op. Cit. P 21

apoyo y consentimiento sobre las órdenes que se le den y así la Administración Pública se justificará por las decisiones tomadas.<sup>32</sup>

Después de vistas éstas definiciones se concluye que la Administración Pública es el brazo ejecutor del gobierno, mediante la cual lleva a cabo las decisiones tomadas con eficiencia y eficacia, ayudando al mantenimiento de la paz y el bienestar social; al ser profesional, eficaz y eficiente se justifican sus decisiones y gana legitimidad, ganando el apoyo de la ciudadanía. La Administración Pública es básica para la consolidación del Estado; sobre todo por las decisiones que se toman y que afectan a la nación.

### **1.3.1 Reformas en la Administración Pública de México**

La Administración Pública en México ha cambiado con el paso del tiempo, sobre todo desde 1985 con las ideas de los tecnócratas; los cambios más relevantes comienzan con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) con “La simplificación Administrativa”; adelgazando al Gobierno Federal y buscando la desregularización para fortalecer a la economía.

Carlos Salinas de Gortari, busca legitimar a la Administración Pública, realizando cambios estructurales a algunas dependencias (desapareciendo a algunas y creando nuevas); sin embargo no se dieron cambios relevantes en cuanto a la inserción del ciudadano en la Administración Pública.

Los cambios más relevantes en cuanto a una Administración Gerencial y pensando en el ciudadano comienzan con el Presidente Ernesto Zedillo (1995-2000) en su

---

<sup>32</sup> Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. La legitimidad de la Administración Pública. Madrid Alianza. 1997. P 59

Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)<sup>33</sup>, presentado el 06 de mayo de 1996 (Figura 1); el cual busca modernizar el ejercicio del poder y la gestión gubernamental quitando la ineficacia y mala respuesta a las demandas ciudadanas; quita la regulación excesiva que provoca abusos e inhibe la iniciativa individual; así como niveles mínimos de calidad en los servicios al público; esto con el objetivo de transformar a la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer las legítimas necesidades de la sociedad.

En el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se dieron muchos cambios para la Administración Pública; se crea la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental a cargo de Ramón Muñoz, quien diseña el Modelo Estratégico de Innovación y Calidad Gubernamental (MEIG); cuyo objetivo, a decir del propio Rubén Muñoz<sup>34</sup> es *“transformar al Gobierno mexicano en parte de la inmensa minoría de gobiernos exitosos, que, simplemente cumpliendo virtuosamente las demandas tan anheladas de la sociedad, se conviertan en estadistas, ingresando a la memoria colectiva por la puerta grande de la historia”*.

---

<sup>33</sup> Véase... <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html>

<sup>34</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón (2000), *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el Gobierno de Vicente Fox*, México, Ediciones 2000. Citado en Sánchez González, José Juan. *La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno*. Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, 2009, pp. 18. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

El Modelo de acuerdo con Sánchez González Juan<sup>35</sup> (Figura 2) propone aplicar un estilo de conducción gerencial en la Administración Pública Federal, con estructuras planas (menos niveles, menos plazas) y flexibles (quitar organigramas) y con ello iniciar una transformación de la calidad gubernamental, reformando radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad estratégica, con el propósito superior de mejorar la calidad de gobernar para atender las expectativas de la sociedad mexicana y de esta manera recuperar su confianza.

Las propuestas del MEIG son<sup>36</sup>:

- Conectar proyectos con procesos y viceversa
- Sumar recursos de todas partes
- Visión global y holística
- Potenciar el trabajo en equipo
- Todo proyecto tiene un líder y todo proceso un dueño
- Superar barreras departamentales y atravesar la burocracia
- Esquema “ganar, ganar”
- Enfoque a resultados en tiempos establecidos
- Niveles de creatividad, confianza y coordinación.

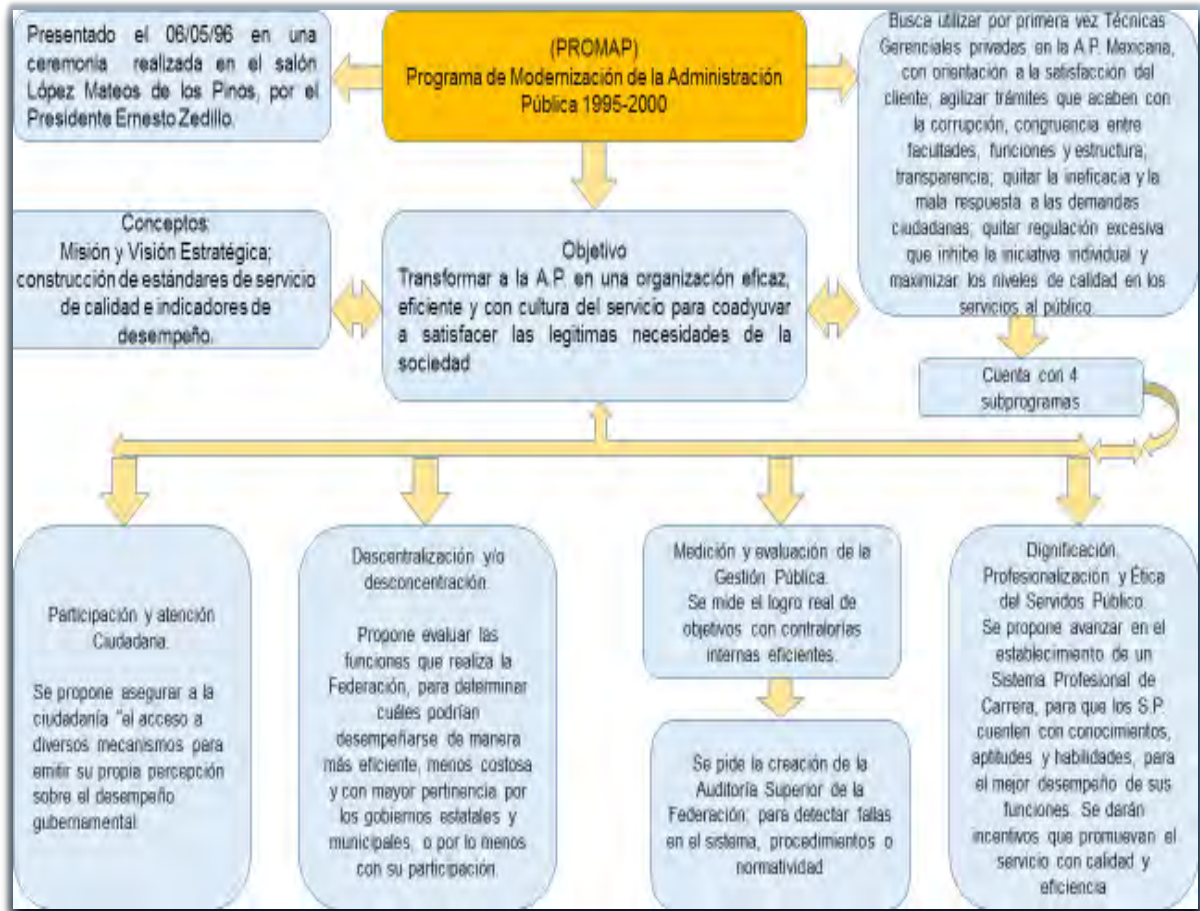
---

<sup>35</sup> Sánchez González, José Juan. La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, 2009, pp. 18-19. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

<sup>36</sup> Ibidem p. 19

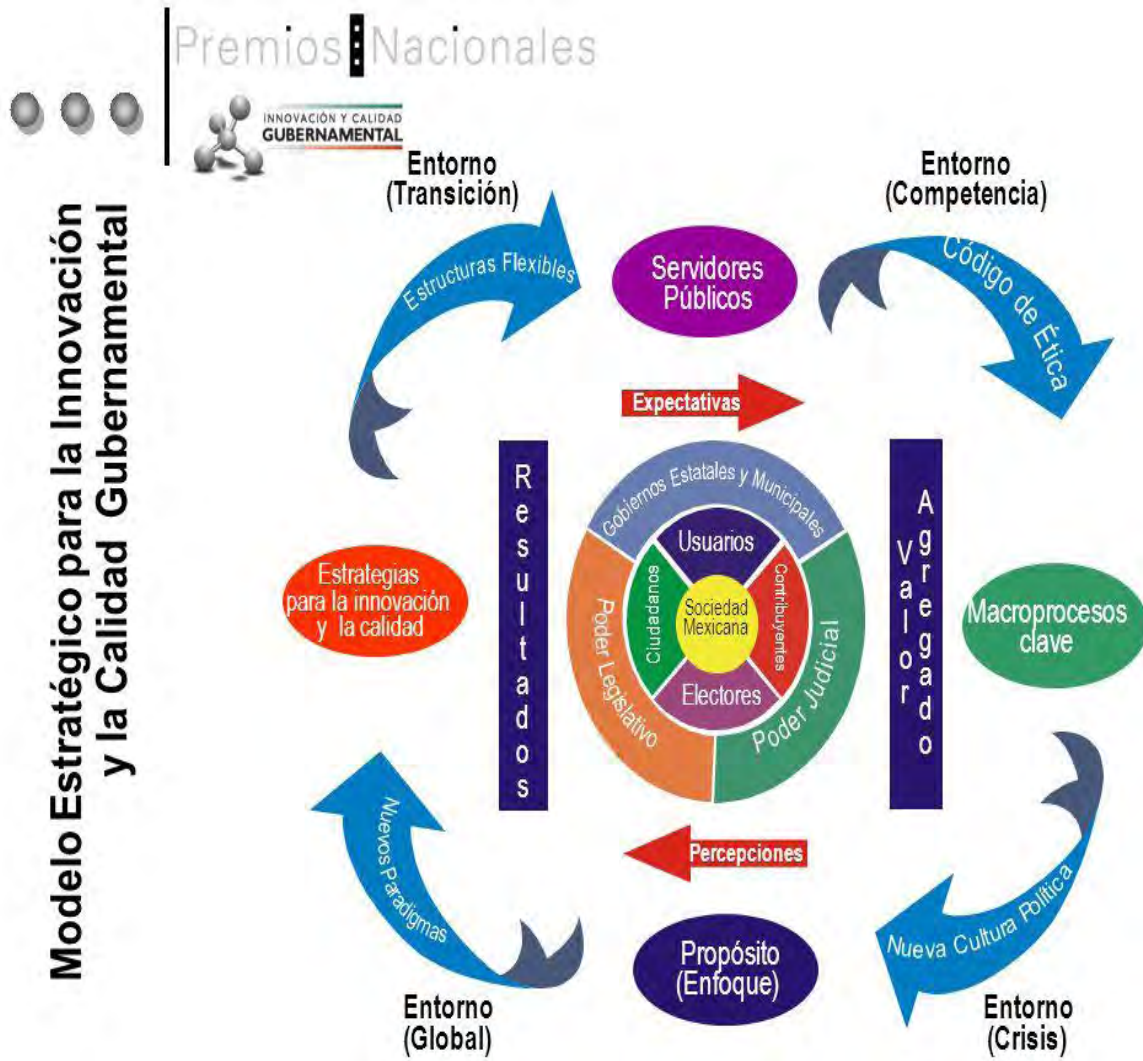


Figura 1. Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000)



Fuente. Elaboración propia con datos recuperados el 01 de agosto de 2017 de <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html>

Figura 2. Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental



Fuente. Imagen de presentación de la XV Conferencia Nacional Regulatoria (2005), recuperada el 01 de agosto de 2017 de <http://slideplayer.es/slide/1541931/>

El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental pone las bases para una Administración Pública basada en la calidad; pero para saber cómo hacerlo se crea igualmente en el Gobierno de Fox el Modelo de Calidad "Intragob"<sup>37</sup> (Figura 3); atendiendo así a la política de calidad del Gobierno Federal Mexicano, partiendo de que el Ejecutivo Federal, sensible a las demandas de la sociedad, se comprometía a implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus dependencias y entidades un modelo de calidad, que le permitiera transformar a la Administración Pública Federal en un gobierno de clase mundial; con una imagen confiable, transparente, innovadora y una sólida cultura de calidad. Lo que implicaba reemplazar los esquemas tradicionales de la gestión pública, con los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos.

Su objetivo es evaluar y premiar<sup>38</sup> a la gestión pública con estándares de competitividad, promover la dignificación y eficacia del servicio público, rediseñar sus procesos y servicios, y dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades de la sociedad en su conjunto. Para atender estos

---

<sup>37</sup> Sánchez, García. Alejandro. Rincón, Prado. Marcos y González González Fernando (colaboración). Modelo de Calidad Intragob. 2001-2006. Recuperado el 01 de agosto 2017 de:

[www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/capacidades/Modelo\\_Intragob.pdf](http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/capacidades/Modelo_Intragob.pdf)

<sup>38</sup> Se otorgaba el Premio Intragob a las unidades gubernamentales que se distinguían por su madurez en la implementación de la cultura de la calidad y que, por lo tanto, se convertían en un ejemplo a seguir. Muñoz Gutiérrez, Ramón (2000), *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el Gobierno de Vicente Fox*, México, Ediciones 2000. Citado en Sánchez González, José Juan. *La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno*. Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, 2009, pp. 22. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

objetivos, el Gobierno Federal estableció su Política de Calidad, dirigida hacia la atención de tres aspectos prioritarios:

- La calidad de los servicios
- La integridad de los servidores públicos
- La percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la Administración Pública Federal.

Con las siguientes características:

- Satisfacción del cliente y ciudadano
- Liderazgo
- Desarrollo del personal y del capital intelectual
- Administración de la información y de la tecnología
- Planeación
- Gestión y mejora de procesos
- Impacto en la sociedad
- Resultados

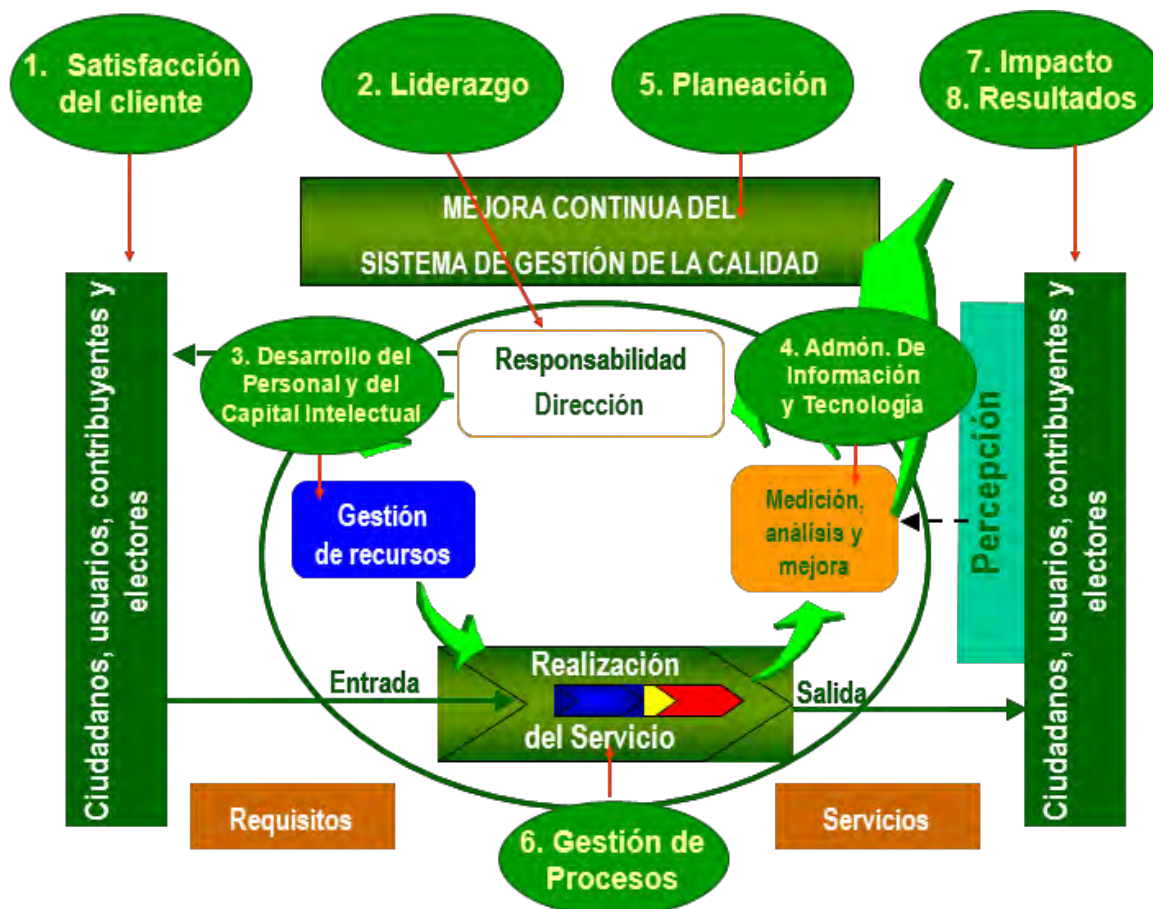
Por otra parte, otro gran cambio en la Administración de Fox es la instauración del Servicio Profesional de Carrera, como parte del “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”<sup>39</sup>; ya que, señalaba que *“para tener un buen gobierno, los trabajadores al servicio del Estado deben estar debidamente formados motivados y convencidos de la dignidad e*

---

<sup>39</sup> Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002. Recuperado el 01 de agosto de 2017 de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002)

*importancia en su tarea*". Este sistema de carrera de servidores públicos va desde la selección y reclutamiento hasta la evaluación del desempeño, prestaciones y la terminación de la relación laboral impostergable. Lo que da cierta certidumbre a los servidores Públicos.

Figura 3. Modelo de Calidad Intragob.



Fuente. Presentación del Modelo de Calidad Intragob de la Presidencia de la República. 2002. Recuperado el 01 de agosto 2017 de <http://slideplayer.es/slide/5422327/>

En el 2008 en el Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), se presenta el “Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública”<sup>40</sup> (Figura 4); cuya Visión es maximizar la modernización de la Gestión Pública, para beneficiar directamente a la ciudadanía, bajo los siguientes objetivos:

- Maximizar la calidad de los bienes, trámites y servicios que brindan las instituciones de la Administración Pública Federal.
- Incrementar la efectividad de las instituciones.
- Minimizar los costos de operación de las instituciones de la Administración Pública Federal.

Sus principales características son:

- Su operación se basa en la integración, definición, ejecución y aseguramiento de proyectos de mejora.
- Promueve y facilita la integración de esfuerzos de las áreas involucradas, tanto al interior de las instituciones como entre diversas dependencias y entidades, que convergen en un solo proyecto para lograr mejoras de alto impacto.
- Los esfuerzos se focalizan en el resultado de los proyectos y su impacto en el beneficio de la ciudadanía y de la efectividad institucional.

Conformado por:

- Trámites y servicios públicos de Calidad
- Gobierno digital.

---

<sup>40</sup> Archivo Histórico de la Secretaría de la Función Pública. Administración 2006-2012 recuperado el 05 de agosto de 2017 de <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg.html>

- Atención y participación ciudadana.
- Procesos eficientes.
- Mejora regulatoria interna.
- Racionalización de estructuras.

A través de los ejes:

- Orientación y resultados-resultados intermedios y finales.
- Flexibilidad-su avance es definido por la acción que realiza.
- Innovación y experiencia-Reconoce la creatividad de los servidores públicos.
- Sinergia-coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías con el fin de lograr sus objetivos
- Participación ciudadana-considera las opiniones de la ciudadanía.

Figura 4. Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública



Fuente. Presentación de la Subsecretaría de la Función Pública. 2011. Recuperado el 05 de agosto 2017 de <http://slideplayer.es/slide/5409394/>

En la actualidad el Presidente Enrique Peña crea el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno”<sup>41</sup> (PGCM); éste programa (Figura 5) forma parte de la estrategia Transversal del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018); busca mejorar la eficiencia y eficacia en la Administración Pública Federal; a través de la mejora en prestaciones de bienes y servicios a la población; por medio de los siguientes objetivos y estrategias:

- Rendición de cuentas
- Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la A.P.F
- Optimizar Recursos Públicos
- Mejorar la prestación de bienes y servicios a la población
- Utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación.
- Orientado a resultados.
- Eficiencia
- Mecanismos de evaluación para mejorar desempeño y calidad.
- Simplificación de trámites y normatividad
- Rendición de cuentas.
- Optimización de recursos públicos. (Decreto de austeridad).
- Utilización de nuevas tecnologías que inserten a México en la sociedad del conocimiento.
- Reconocimiento al mérito.

Estos objetivos y estrategias son de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público es la encargada de dar seguimiento a la implementación y cumplimiento de los objetivos. Todo esto con el fin de reforzar la relación entre la Administración Pública Federal y el ciudadano.

---

<sup>41</sup> Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. gov.mx. Recuperado el 03 de agosto de 2017 de <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno-pgcm>



Figura 5. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.



Fuente. Presentación de la Secretaría de la Función Pública. Foro de seguimiento y reflexión de las estrategias en materia de Organización de Recursos Humanos del PGCM (Estrategias 3.1, 4.2 y 4.4). Diciembre 2015, recuperado el 05 de agosto de 2017 de <http://slideplayer.es/slide/10601616/>

Los cambios que ha sufrido la Administración Pública desde la Administración de Zedillo han sido enfocados a satisfacer, comprometerse y sensibilizarse de las necesidades de los ciudadanos; mejorando los procesos, proporcionando servicios de manera gratuita, eficiente y equitativa; buscando la calidad para que el ciudadano quede satisfecho por los servicios brindados. Asimismo busca legitimar a la Administración Pública combatiendo la corrupción, buscando la transparencia y

actualmente acercando a las empresas y ciudadanos a través de los medios digitales.

Todos estos cambios sin duda son buenos, la búsqueda de calidad es importante pero no se debe confundir al ciudadano con un cliente; ya que en la Administración Pública no existe la competencia; es decir, no podemos ir al lugar que mejor nos convenga para realizar cierto trámite; por lo que, la Administración Pública debe buscar solamente el bienestar social y con esto, se debe de preocupar por dar la mejor calidad en atención y servicios a sus usuarios.

### **1.3.2 La Administración Pública en el Comercio Internacional**

La Administración Pública tiene que ver con todas las funciones del Estado, sin embargo y respecto al objeto de estudio de esta investigación es necesario conocer la relación de la Administración Pública con el comercio internacional.

Hilda Aburto en *Desafíos 2012 para la Administración Pública Mexicana*,<sup>42</sup> nos dice que en la década de los 80 surge con fuerza el neoliberalismo el cual era una clara oposición a los excesos, abusos y corrupciones del intervencionismo estatal. Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en Estados Unidos, lo ponen en auge al aplicar en sus países políticas económicas de cambio. En todo el mundo se comienzan a poner en práctica, sobre todo las señaladas en el Consenso de Washington; el cual propone “recetas” para acabar con la crisis y emite un listado de políticas en las cuales se sugieren programas económicos que los países deben aplicar para impulsar su crecimiento.

---

<sup>42</sup> Aburto. Muñoz Hilda. *Desafíos 2012 para la Administración Pública*. Revista IAPEM. No. 82

Siguiendo las reglas del Neoliberalismo, nuestro principal Tecnócrata Carlos Salinas de Gortari en 1988 inserta a México en la economía mundial, abriendo su economía al mercado global; sin embargo, México no contaba con leyes unificadas que señalaran los derechos y obligaciones en el ámbito del comercio internacional, y sí sólo con tratados multilaterales y bilaterales; el acuerdo multilateral más grande con el que se contaba era la Carta de la Naciones Unidas, de la cual se desprenden tres principios generales en cuanto al comercio exterior;<sup>43</sup> a saber:

- *El artículo 2:1, establece la igualdad soberana de todos los Estados y fija la base legal del derecho soberano de cada país de escoger su régimen económico, y por tanto comercial.*
- *El artículo 2:3, consigna el principio de la solución pacífica de las controversias, el cual también es aplicable al comercio internacional.*
- *Los artículos 55 y 56, compromete a los miembros de las Naciones Unidas a tomar medidas, conjunta o separadamente para crear las condiciones de estabilidad y bienestar que conduzcan a que las relaciones entre las Naciones sean pacíficas y amistosas.*

Como resultado de esta falta de reglamentación Salinas decide incorporar a México al GAAT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio); el cual concede más derechos a sus miembros, a cambio del compromiso de establecer disciplina en la política económica y comercial.<sup>44</sup> Posteriormente en diciembre de 1992 se firmó el TLC (Tratado de Libre Comercio) con Estados Unidos y Canadá,

---

<sup>43</sup> Peña, Alfaro Ricardo. Ventajas y desventajas del ingreso al GAAT en México. Revista Comercio Exterior. Vol. 36, No. 1. México, 1986. P 34

<sup>44</sup> Ibidem. P 33

con el fin de lograr un mercado más libre, un conjunto de instituciones y condiciones que fomenten el comercio y seguridad jurídica para los participantes<sup>45</sup>.

Roberto Kolbeck señala que el tratado de libre comercio contribuyó a que México alcanzará el grado de “inversión”, que asignan las agencias colocadoras de capitales y la banca internacional; asimismo expresa que este tratado influyó para la incorporación del país a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).<sup>46</sup> Es de esta manera como México se inserta de lleno en el comercio Internacional; de una economía excesivamente cerrada se pasó a una de las cinco economías más abiertas del mundo.<sup>47</sup>

Aunque todas las Secretarías de nuestro país tienen que ver con el tema de comercio exterior; la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su órgano desconcentrado SAT (Servicio de Administración Tributaria) quién a su vez tiene a su cargo la Administración General de Aduanas son las dependencias de la Administración Pública con más funciones respecto a la regulación del comercio exterior de nuestro país.

---

<sup>45</sup> Romero Kolbeck, Gustavo. Tratado de Libre Comercio de América del Norte: un análisis crítico. Revista de Comercio Exterior. 1994. P 502

<sup>46</sup> Ibidem. P 503

<sup>47</sup> Revueltas, Andrea. Las Reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. Política y cultura No. 3, 1993. P 223

## Capítulo II. Globalización, Comercio Exterior y Gobierno Electrónico

Sería imposible entender lo que es la Ventanilla Única de Comercio Exterior sin antes revisar lo que es la globalización, la economía mundial, el gobierno electrónico y el comercio exterior, así como los avances que México ha tenido en este tema; por lo que, se ha considerado pertinente hablar de ello para contextualizar nuestro tema de estudio.

### 2.1 Globalización

La globalización es algo que escuchamos a diario desde la década de los ochenta y tiene que ver prácticamente con todo lo que hacemos en nuestro día a día, abarca desde nueva tecnología, comunicaciones, tendencias, elimina fronteras y distancias, en torno a este objeto de estudio tiene mucho que ver con la economía, ya que, globalización también es sinónimo de liberación económica y financiera. La Comisión Europea nos da la siguiente definición de lo que es la globalización:<sup>48</sup>

*“La globalización se puede definir como el proceso mediante el cual los mercados y la producción de diferentes países están volviéndose cada vez más interdependientes debido a la dinámica del intercambio de bienes y servicios y flujos de capital y tecnología. No se*

---

<sup>48</sup> Comisión Europea, 1997. P 45 Citada por Grahame Thompson en Introducción para situar la globalización. Revista Internacional de Ciencias Sociales. No. 160. 1999

*trata de un fenómeno nuevo, sino de la continuación de desarrollos que habían estado funcionando durante un tiempo considerable”.*

Arnulfo Gómez en su publicación *Globalización, Competitividad y Comercio Exterior*<sup>49</sup> indica lo siguiente:

*“La globalización económica se considera una lucha por participar en un mayor número de mercados, así como lograr captar mayor volumen de los flujos de inversión extranjera directa; ya que con las circunstancias generadas por la globalización se eliminaron las barreras arancelarias, los mercados se homogenizaron y las empresas tienen más posibilidades de acceder a otros mercados”.*

Las definiciones anteriores nos hablan de la interdependencia y la competitividad de las empresas por alcanzar mayor número de mercados; pero la definición de la Comisión Europea nos señala que esto es algo que se viene haciendo desde tiempo atrás; por lo tanto esto ya es viejo, ya que desde las civilizaciones antiguas se ha tratado de comercializar con otras culturas y expandir las fronteras; lo que está revolucionando al comercio internacional es la nueva economía, que como señala Manuel Castells es la “economía del conocimiento”, la cual está centrada en el conocimiento y en la información como base de la producción, como base de la productividad y base de la competitividad, tanto para empresas como para regiones, ciudades o países.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Gómez, Arnulfo R. *Globalización, Competitividad y Comercio Exterior*. Análisis Económico, vol. XXI, No. 47. 2006. P p 132-133

<sup>50</sup> Castells, Castells. Manuel. *La Ciudad de la Nueva Economía*. Papeles de población. No. 27. UAEM. Toluca. P 208

Theodore Levitt “The Globalization of Markets”<sup>51</sup> utiliza por primera vez el término “globalización” como sinónimo de incremento del comercio en la década de los 80s y señala las siguientes características:

- *Integración; económica y política de las diversas naciones con los que se forman bloques económicos (la zona del euro) y tratados de libre comercio como es el (NAFTA) tratado de libre comercio entre Canadá, México y Estados Unidos.*
- *Empresas multinacionales; son empresas que establecen centros de producción en varios países, creadoras de empleo y de transferencia de tecnología a los países menos industrializados.*
- *Tecnología en áreas clave ha llevado a una reducción de costos como en; transporte, comunicaciones, procesamiento y transformación de datos. Lo que permite la comunicación a alta velocidad y en tiempo presente, además de una entrega de productos en proceso y terminados a cualquier parte del mundo con seguridad y sin demora.*
- *Liberalización; tanto en el ámbito financiero como en el comercial pues para lograr que otros países acepten nuestras mercancías es necesario permitir el ingreso de productos de todas partes del mundo.*

Con estas características se forma la llamada “sociedad en red” asociando las desregulaciones comerciales con un mayor incremento comercial y por ende del desarrollo económico, así surge la necesidad de regular las relaciones comerciales y políticas, con en el fin de liberar las barreras y formar el libre comercio. Para ser árbitros del cumplimiento de los compromisos de desregulación se realiza en 1945

---

<sup>51</sup> Levitt. Théodore. “Globalization of Markets”. Ed. Harvard Business Review, número 3 Mayo-junio 1983. Pp. 92-102 citado en Moreno C. Maricela. La globalización: su concepto e impacto en los Sistemas Jurídicos. P.218

una Conferencia Financiera en Bretón Woods (EEUU) y se crea el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo objetivo es fomentar el crecimiento equilibrado del comercio internacional y estabilidad del tipo de cambio, así como el Banco Mundial (BM) pues después de la segunda guerra mundial se debía reconstruir Europa y las crecientes deudas externas de los países en desarrollo y así encontrar una nueva corriente económica en el neoliberalismo; en 1947, se firma el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), antecesor de la Organización Mundial del Comercio (OMC) creada en 1994, la cual reguló las cuotas de exportación, propiedad intelectual, empresas, capitales, subsidios, tratados de libre comercio y facilitó la integración económica. Otro mecanismo no menos importante es el Centro Estratégico de la Globalización, que se encuentra en Ginebra y está a cargo del gobierno suizo llamado “Foro de Davos Suiza”, donde se reúnen los líderes políticos y empresarios más poderosos del mundo.

La globalización ha llevado a competir a los mercados internacionales, ofreciendo atractivas tasas de interés para atraer inversiones o dando precios baratos; sigue la ley de la oferta y la demanda, vendiendo a precios más altos y comprando a menor precio; los centros de atención de las empresas pueden estar en cualquier país, generalizó la cultura, revolucionó las comunicaciones, requiere de personal altamente calificado que sea innovador para que logre las metas de las corporaciones.

Para Octavio Ianni en “La Era del globalismo”<sup>52</sup> éste modelo es una configuración histórico-social amplia, en la cual se mueven los individuos y las colectividades, las naciones, los grupos sociales, pueblos, tribus, clanes y etnias, con sus formas

---

<sup>52</sup> Ianni, Octavio. “La era del globalismo”, Siglo veintiuno Editores, 2ª Edición, pp. 155-201.



sociales de vida, de trabajo, patrones y valores. Asimismo, en la globalización emergen localismos, provincialismos, regionalismos, nacionalismos, colonialismos, imperialismos, etnicismos, racismos y fundamentalismos y se reavivan los debates, las investigaciones y la preocupación por la identidad y la diversidad, la integración y la fragmentación.

Nos indica que la base del globalismo es el capitalismo, ya que este se ha vuelto un modo de producción global, que alcanza hasta las tribus más lejanas, así como a los países socialistas que mal que bien tienen inversiones de capitales y tecnológicas con corporaciones y asociaciones transnacionales. El capitalismo abre nuevas fronteras y recrea los espacios donde ya estaba presente, se presenta como un modo de producción y proceso civilizador, mundializa instituciones, valores socioculturales y hasta formas de actuar y pensar.

Ianni interpreta la teoría Weberiana sobre el globalismo como el proceso de racionalización del mundo, basándose principalmente en la economía y en el derecho, contemplando simultáneamente realidades sociales y económicas. En la sociedad moderna basada en el capitalismo, todo gira alrededor del dinero como unidad cuantitativa y el Derecho como principio de contrato, mediante los cuales se establecen los derechos de unos y de otros. Pero a pesar de esta dominación racional, legal o burocrática que impera, la sociedad sigue impregnada de la dominación tradicional y carismática. Para Weber la fuerza globalizante del capitalismo se traduce en la teoría de la racionalización global. La combinación del capitalismo protestante con el racionalismo occidental, produjo una fuerza

irresistible, que ira lenta pero seguramente convirtiendo al mundo en un sistema social regulado y organizado”<sup>53</sup>

## 2.2. Economía Global

La actual economía global se basa en el conocimiento y como señala Castell, global no significa globalizado, sino que las actividades se encuentran articuladas globalmente y funcionan como unidad en tiempo real<sup>54</sup>. Las economías deben estar interconectadas, organizadas en redes para una mayor flexibilidad y adaptabilidad; la base tecnológica que utiliza es el “internet”. En la actualidad la mayoría de las empresas están interconectadas lo que les permite obtener mayores ganancias; hoy día, si deseamos comprar algo en un país europeo o de tienda nacional, pagar nuestras tarjetas de crédito; solo basta dar unos cuantos clicks en la computadora y la operación se realiza con éxito y en pocos minutos.

A pesar de estas ventajas Grahame Thompson en “Introducción: Situar la Globalización”<sup>55</sup> nos dice que la globalización por lo general se ve como la internacionalización de la actividad económica; sin embargo nos hace notar que si fuera la internacionalización de la actividad económica ésta tendría una fuerte base nacional, cosa que no sucede con la actual economía mundial globalizada, ya que ésta rebasa y se le va de las manos al gobierno.

La nueva economía mundial globalizada pone sus propias reglas y se cree superior a la soberanía de cualquier Estado; las organizaciones de esta economía siempre

---

<sup>53</sup> Bryan S. Turner, “The two Faces of sociology: Global or National”, en Mike Featherstone, Global Culture, Nationalism, globalization and modernity, Londres, Sage Publicacions, 1990, p.p. 343-358. (cita de la pág. 353); citado por Octavio Ianni en “La era del globalismo”, Siglo veintiuno Editores, 2ª Edición, pp. 155-201.

<sup>54</sup> Ibidem. P 209

<sup>55</sup> Thompson, Grahame. Introducción: Situar la Globalización. Globalización/Estado-Nación.

buscan ventaja a favor y por lo general lugares de producción baratos pero eficaces y siempre andan en busca de la competencia; si el Estado decide poner reglas que no les convengan, simplemente se retiran del país, cosa que no conviene a los Estados, por lo que al final siempre ceden a lo que estos organismos piden.

Hoy día los gobiernos no son soberanos, en tanto que sus decisiones o políticas públicas se ven influidas por organizaciones que forman “otro sistema de gobierno”; como las Organizaciones no gubernamentales (ONG’s), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea, el Fondo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otras.

El mercado debe tener ciertas libertades tanto de producción como de comercio; pero debe de estar regulado por el Estado y por supuesto debe de existir una delimitación clara de actividades; toda vez que si no lo regula se crean monopolios, se disparan los precios, competencia desleal, se incumplen contratos, evasión de impuestos y se violan los derechos de los trabajadores.

Octavio Ianni en “La Era del globalismo”<sup>56</sup> habla de cinco premisas que la Economía Global pasa por desapercibido respecto a las implicaciones que causa a las economías de los Estados, a saber:

---

<sup>56</sup> Ianni, Octavio. “La era del globalismo”, Siglo veintiuno Editores, 2ª Edición, pp. 155-201.

- *Premisa 1: Los compradores y vendedores de fuerza de trabajo y otras mercancías no se presentan en el mercado bajo las mismas condiciones de libertad e igualdad.*
- *Premisa 2: Los mayores beneficios del juego de las fuerzas del mercado en general se concentran en las manos de las empresas, las corporaciones o los conglomerados.*
- *Premisa 3: Las empresas, comercios y conglomerados, siempre operan con base en un riguroso y sofisticado sistema de planeación, sin tomar en cuenta a los asalariados ni a los mismos gobiernos, sobre los cuales pueden influir en sus políticas o incluso desestabilizarlos para conseguir sus objetivos.*
- *Premisa 4: La planeación Estatal, así como la de las organizaciones privadas, puede ser bien o mal elaborada o ejecutada.*
- *Premisa 5: El mercado o planeación trae más concentración de riqueza por un lado y más empobrecimiento por el otro.*

En base a lo anterior se puede observar que en la Economía Global se tiene ventajas, también encontramos desventajas; entre ellas podemos destacar que, en 2016, en todo el mundo, el precio del petróleo aumentó cerca de 60%; dando como resultado que el precio internacional de la gasolina se elevara, impactando a nuestro país; ya que desde hace años se importa más de la mitad de los combustibles que se consumen.

En México donde los salarios son muy bajos y las condiciones económicas no son sólidas ni equilibradas, un comportamiento de ésta naturaleza de los bienes y servicios internacionales le afecta de gran manera; ya que, no compite al mismo

nivel con los demás países. En este sentido, una de las condiciones esenciales a cubrir en este modelo económico globalizado es estar cercano al nivel de las economías de los países del primer mundo, porque si no es así dichas medidas acaban perjudicando a los Estados, ampliando mayormente las desigualdades económicas y sociales en muchas regiones, siendo el acceso a la tecnología y a la educación desigual; ya que estas sólo son aprovechadas por países y grupos con mayor poder económico y político.

### **2.3 Gobierno Electrónico**

La economía global requiere que la Administración Pública brinde rapidez y servicios de calidad, que faciliten el desarrollo económico; lo que la ha llevado a establecer con base en las tecnologías de información y comunicación (internet) nuevas vías de interacción con los ciudadanos y las empresas.

A esta nueva interacción se le llama “Gobierno Electrónico o Administración Electrónica”; el cual es la implantación de herramientas como portales web, redes sociales o comunidades virtuales, buscando una mejora en la eficiencia y eficacia en los procesos estatales internos, externos y en las vinculaciones con la sociedad; automatizando las respuestas que brinda a las demandas y exigencias de ésta, las cuales están basadas en la flexibilidad y optimización de recursos, así como en la transparencia y rendición de cuentas. De esta manera los ciudadanos ya podemos solicitar información, pagar impuestos, multas, solicitar permisos, entre muchas otras cosas más, las 24 horas al día y los 7 días a la semana.

Aunque la mayoría de las definiciones sobre gobierno electrónico nos hablan sobre el uso de las TIC's en portales de gobierno, es importante conocer algunas definiciones de estudiosos de este tema. (Tabla 1)

Tabla 1. Definiciones de Gobierno Electrónico

| Año  | Definición   | Autor                        |
|------|--|------------------------------|
| 1999 | Son aplicaciones avanzadas de las TIC en el Gobierno, gracias a combinaciones bien integradas de políticas, objetivos, procesos organizacionales, contenidos en información y tecnología para alcanzar los objetivos públicos.   | (Dawes <i>et al.</i> , 1999) |
| 2000 | Es más que los servicios al ciudadano, a los que se les aplica reingeniería con tecnología o, simplemente, proveeduría a través de Internet. El camino del Gobierno Electrónico está, hasta ahora, iniciando a la par que los Gobiernos y el ciudadano alrededor del mundo experimentan y aprenden a explotar las TIC. Incluye nuevos estilos de liderazgo, nuevas formas de debatir y decidir políticas e inversiones, nuevas formas de acceder a la educación, nuevas formas de oír al ciudadano y nuevas formas de organizar y proveer información y servicios. | (Ferguson & Raine, 2000).    |
| 2000 | El e-Gobierno puede ser definido como una forma de usar las tecnologías de información, para mejorar las transacciones del Sector Público y terceros, entre ellos los ciudadanos, las empresas y otras agencias gubernamentales.   | (Sprecher, 2000)             |
| 2001 | Es el uso de las TIC por el Gobierno. Su adopción altera las relaciones fundamentales entre el Gobierno y el ciudadano o empresas de dos formas: a) Reinventando la función del Gobierno mediante nuevas formas de integración de información y haciéndola más accesible a través de la WEB apoyando la proveeduría y la distribución de servicios y b) Transformando la   | (Atallah, 2001)              |

|      |   |                           |
|------|---|---------------------------|
|      | naturaleza de la gobernanza, afectando las relaciones y las responsabilidades entre el Estado y el ciudadano.   |                           |
| 2001 | Es la continua optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC.   | (Baum & Di Mario, 2001)   |
| 2001 | El Gobierno Electrónico es disponer todos los servicios posibles, incluida la democracia, al ciudadano, las empresas y a la comunidad en el momento y lugar de su conveniencia. Es decir, disponer de una ventanilla única para entregar transacciones e información de alto valor.                                       | (Peck, 2001)              |
| 2001 | Es la aplicación de las TIC para transformar la eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad de los intercambios de transacciones e información entre agencias gubernamentales y entre el Gobierno y el ciudadano o empresas, además del empoderamiento del ciudadano a través del acceso y uso de la información | (Tambouris et al., 2001)  |
| 2005 | El e-Gobierno es una de las mayores iniciativas del sector público en tendencia a la transformación de las Administraciones Públicas, con un magnifico potencial para cambiar las relaciones, de los ciudadanos con los Organismos Públicos y la visión pública de estos.   | (Holden y Mi-llett, 2005) |

Fuente. Vargas Díaz César Daniel<sup>57</sup>; a través de Moon (2012)

<sup>57</sup> Vargas Díaz, César Daniel. El gobierno Electrónico o el e-gobierno. Uni-pluri/versidad Vol.11 No.1, 2011. Universidad de Antioquia. Medellín. Colombia.

Al observar estas definiciones nos damos cuenta que se habla sin duda del uso de las TIC's en la Administración Pública, pero también se puede ver que hablan de cambio de relaciones del ciudadano con el sector público, de su empoderamiento, de la optimización de recursos, de nuevas formas de liderazgo y de la transformación de la gobernanza. Por lo que el gobierno electrónico no sólo es el uso de las TIC's, sino un cambio de organización de la Administración Pública.

### **2.3.1 La Nueva Gestión Pública y el Gobierno Electrónico**

De acuerdo con Omar Guerrero<sup>58</sup> la cuna de la Nueva Gestión Pública es el Reino Unido, propagándose después por Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda; indica que la Nueva Gestión Pública busca un gobierno menos burocrático, que quite puestos inútiles y estructuras duplicadas en la Administración Pública; señala que los administradores se vuelven gestores de programas y su función es el contacto con el público al cual se le ve como cliente; Diana Vicher<sup>59</sup> indica que *“La nueva gerencia observa al ciudadano como un cliente que, a partir de sus deseos y preferencias (valor que da a las cosas), otorgará la información necesaria para retroalimentar el proceso de producción y provisión de servicios que, a su vez, permitirá la asignación correcta de precios, misma que hará que la administración pública funcione como un mercado.”*

---

<sup>58</sup> Guerrero, Omar. Nuevos Modelos de Gestión. Revista Digital Universitaria. Vol. 2. Art. 3. México. 2000, recuperado el día 10 de agosto de 2017 de [www.revista.unam.mx/vol.0/arti1.html](http://www.revista.unam.mx/vol.0/arti1.html)

<sup>59</sup> Vicher, Diana. De la Reforma Administrativa a la Reforma Neogerencial en Hispanoamérica. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1ª Edición. p-130. Toluca. 2009.



La OCDE presenta en Madrid en 1979 el modelo neogerencial con una orientación hacia el cliente, con el fin de hacer crecer el mercado; su implementación se da hasta 1987; sus principios son el cliente, la calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento y flexibilidad.<sup>60</sup>

Guerrero señala que este modelo de nueva gerencia requiere de ciertos pasos a seguir: *“del interés público a resultados de los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión de las normas; de la imposición de responsabilidad a la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas y de los procedimientos, y más allá de los sistemas administrativos en operación.”*<sup>61</sup>

Ahora bien; a raíz de la propagación del internet, el Gobierno Electrónico se volvió parte de las estrategias de la Nueva Gestión Pública; para Torres Fragoso<sup>62</sup> es *“la versión electrónica de ésta”*; con el gobierno electrónico se pueden solucionar vicios de la Administración Pública, mejorar la eficiencia, la optimización de recursos, existe más transparencia; sin embargo esto no es tan simple; ya que la Administración Pública es compleja; Rivera Urrutia<sup>63</sup> señala que *“la Administración pública no sólo es prestadora de servicios; ya que, las estructuras administrativas tienen muchas otras funciones adicionales propias de su naturaleza, como son proteger los derechos de los ciudadanos y asegurar que los procesos tengan lugar de acuerdo con la*

---

<sup>60</sup> Guerrero, Omar. Nuevos Modelos de Gestión. Revista Digital Universitaria. Vol. 2. Art. 3. México. 2000, recuperado el día 08 de agosto de 2017 de [www.revista.unam.mx/vol.0/arti1.html](http://www.revista.unam.mx/vol.0/arti1.html)

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Torres, Fragoso Jaime. “Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza”. Ciencia Administrativa 2012-2. IIESCA. Veracruz.2012.

<sup>63</sup> Rivera Urrutia, Eugenio. “Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico Una revisión de la literatura”. Gestión y Política Pública, vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 259-305. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

*ley, funciones que no pueden ser sacrificadas en beneficio de los procesos de optimización.”* Esto no quiere decir que no sean compatibles, ni que los ciudadanos no merezcan la rapidez y calidad que brinda el internet; pero se debe de buscar la manera de implementar un gobierno electrónico que abarque como señala Rivera Urrutia aspectos organizacionales, jurídicos, de seguridad, de modelación de procesos, de servicios, de flujo de trabajo y a la vez contar con etapas de información, de transacción, de resolución y de atención posterior.<sup>64</sup>

### **2.3.2 Antecedentes del Gobierno Electrónico**

Ana Luz Ruelas y Patricia Pérez Arámburo en su publicación “El Gobierno Electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo”,<sup>65</sup> señalan que las primeras iniciativas de reforma tecnológica en el gobierno se dieron en Estados Unidos bajo la presidencia de Bill Clinton; en 1994 el G-7 se reúne con el fin de implementar la Infraestructura de Información global, la cual buscaba la competencia abierta, estándares técnicos comunes e interoperabilidad de sistemas, incluyendo a organizaciones como la ONU y la OCDE, surgiendo de ahí el concepto de Gobierno Electrónico.

Posteriormente en Uruguay se realiza en 1998 un expediente electrónico, el cual “es una serie ordenada de documentos públicos registrados por vía informática,

---

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ruelas. Ana Luz y Pérez. Patricia. El Gobierno Electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo. UNIREvista. Vol. 1 No. 3. 2006. Recuperado el 08 de agosto de 2017 de:  
[www.flacsoandes.edu.ec/comunicacion/aaa/imagenes/publicaciones/pub\\_118.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/comunicacion/aaa/imagenes/publicaciones/pub_118.pdf)

tendientes a la formación de la voluntad administrativa, en un asunto determinado”<sup>66</sup>. Posteriormente la Unión Europea en 1999 con el desarrollo del proyecto denominado “eEurope” puesto en marcha por la comisión europea se puso a Europa en línea; este plan fue sucedido por el eEurope 2005, mediante el cual se desarrolla todo lo referido a la informatización de la administración.

En el 2001 el Consejo Europeo aprueba un listado de 20 servicios públicos susceptibles de ser otorgados electrónicamente (12 para ciudadanos y 8 para empresas) clasificados de acuerdo a la naturaleza de los mismos.<sup>67</sup>

**Recaudatorios:**

- Ingreso de impuestos
- Impuesto de sociedades
- IVA: declaración-presentación
- Declaraciones de aduanas
- Contribuciones a la seguridad social por empleados

**Registro:**

- Matriculación de coches (nuevos, usados e importados)
- Certificados (nacimiento, matrimonio, etc.)
- Declaración de cambio de domicilio
- Registro de nuevas sociedades
- Envío de datos para estadísticas oficiales

---

<sup>66</sup> Véase [https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno\\_electr%C3%B3nico](https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico)

<sup>67</sup> Lara, Pablo y Martínez, José A. Del comercio electrónico a la administración electrónica: Tecnologías y metodologías para la gestión de la información. Vol. 11, No. 6. Nov-dic. 2002. P 424

**Facilidades al ciudadano:**

- Búsqueda de trabajo a través de las oficinas de empleo
- Bibliotecas públicas (disponibilidad de catálogos)
- Denuncias a la policía
- Servicios relacionados con la salud

**Ingresos económicos:**

- Ayudas a la seguridad social (subsidio al desempleo)
- Ayuda familiar, gastos médicos (reembolsos o pago directo)
- Becas de estudio
- Compras públicas

**Tramitación documental, permisos y licencias:**

- Documentos personales (pasaporte y permiso de conducir)
- Matriculación en la universidad
- Solicitud de licencias de obra
- Permisos relativos al medio ambiente (incluidos informes)

Este listado ha servido de base a otros países para poner en línea a sus gobiernos; entre ellos México, aunque cada país ha realizado los cambios que considera pertinentes; por ejemplo; en nuestro país se hace énfasis que la administración electrónica sirve para evitar la corrupción y fomentar la transparencia.

Pérez Zúñiga en su publicación Análisis General del Gobierno Electrónico en México<sup>68</sup>, señala que cuando se habla de gobierno electrónico se consideran varios actores y la interacción de los papeles que desempeñan para lograr el beneficio de ciudadanos, empresas y gobierno y los define de la siguiente manera:

---

<sup>68</sup> Zúñiga, Pérez Ricardo. Análisis General del Gobierno Electrónico en México. Revista de tecnología y sociedad. Año 5. No. 9. Universidad de Guadalajara. Sept 2015-feb-2016.

- *Los ciudadanos o asociaciones ciudadanas son los principales beneficiarios de los servicios electrónicos y de los contenidos en los sitios de Internet de las instituciones de gobierno electrónico, pues hacen posible realizar trámites a través de herramientas informáticas (computadoras, redes, Internet, móviles, dispositivos portátiles, etc.) en el correcto ejercicio de sus derechos y obligaciones.*
- *El Estado es el principal responsable de dirigir, administrar, desarrollar, implementar, promover y aplicar el uso de las tecnologías en las instituciones públicas, como base para la construcción del gobierno electrónico, con el propósito de mejorar el acceso a la información, los trámites y servicios ofrecidos a los ciudadanos.*
- *El sector privado busca oportunidades para organizar y desarrollar procesos de producción en todas las actividades. Las empresas tienen que adherirse a un alto estándar para ofrecer consumo de bienes y servicios; además, se consideran un aliado del gobierno en la generación de y en el apoyo de actividades para el progreso del gobierno electrónico.*

### **2.3.3 Tipos de gobierno electrónico**

Existen cuatro tipos de gobierno electrónico y marcan la relación entre el gobierno, los ciudadanos, los empleados y las empresas; Pérez Zúñiga los define de la siguiente manera:

- **Gobierno a ciudadano (G2C).** Son los portales institucionales de e-gobierno (gobierno electrónico) que proveen información a la ciudadanía sobre servicios administrativos, proporcionan información básica sobre trámites a través de las TIC's desde cualquier lugar con conexión a Internet las 24 horas del día. El hecho de ofrecer servicios

7x24 permite reducir plazos, simplificar trámites y abatir barreras geográficas y de tiempo para las instituciones y la ciudadanía. Ejemplo de este es el Portal de Trámites y servicios del SAT, donde se puede revisar la Información de los contribuyentes; CURP; Declaraciones y trámites; Declaraciones y pagos; Devolución automática; Devolución manual; Dictamen fiscal, entre otros.

- **Gobierno a empresa (G2B).** Son los portales encargados de brindar servicios administrativos y de información al sector empresarial. Los beneficios son similares a los que obtienen los ciudadanos (flexibilidad, ahorro de tiempo y dinero). La Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana es un portal que entra en este tipo de gobierno electrónico, en tanto que su operación está conducida para agilizar los trámites de importación de las empresas, ahorrando tiempo y papeleo.
- **Gobierno empleado (G2E).** Son los portales encargados de satisfacer necesidades de información y servicios para los empleados de la administración pública. Como ejemplo se tiene el INTRASAT es un portal interno del Servicio de Administración Tributaria de internet donde los empleados pueden checar sus asistencias y/o inasistencias, retardos, talones de pago, viáticos, entre otros.
- **Gobierno a gobierno (G2G).** Responde a la gestión gubernamental proporcionando entre otros, servicios de planificación, inventarios y adquisiciones; ejemplo de estos es el Sistema de Control de Gestión del SAT, en el que se registra la entrada y salida de documentos, el área a la que se va para su atención, el tiempo de respuesta y la contestación que se le da a cada documento recibido y su despacho.

En el contexto de la clasificación descrita podemos afirmar, en el marco de nuestra investigación, que la Ventanilla Única se encuentra en la clasificación de gobierno electrónico-empresas, así como en el eje de gobierno eficiente establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, en razón de que se proporciona información puntual a los usuarios y el gobierno mantiene en orden el registro y control de sus bases de datos.

### **2.3.4 Gobierno electrónico en México**

En diciembre de 2003 se publica en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que otorgan facultades a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información; para establecer y estrategias en materia de gobierno electrónico con las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, Estatal y Municipal; así como con la ciudadanía y sector privado en general.

En noviembre de 2013 en el marco del eje “Gobierno Cercano y Moderno” el Gobierno de la República en el primero de los cinco objetivos de la “Estrategia Digital Nacional” refiere la transformación gubernamental; consistente en la construcción de una nueva relación entre la sociedad y el gobierno, mediante la adopción de las Tecnologías de información en el Gobierno de la República. Su plan de acción es implementar y construir un México Digital en el que la tecnología y la innovación contribuyan a alcanzar las grandes metas de desarrollo del país.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> México, G. F. (2013-2018). P. 13 *Portal Único de Gobierno*. Recuperado el 04 de noviembre de 2016, de Estrategia Digital Nacional:

[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia\\_Digital\\_Nacional.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf)

No obstante lo anterior, tuvieron que pasar poco más de dos años para que se publicará en el Diario oficial de la Federación el Decreto que permite incorporar los trámites federales en formatos digitales a través de internet. El portal [www.gob.mx](http://www.gob.mx) es el sitio de Gobierno Federal mediante el cual se puede obtener información de la gestión pública, de los programas y acciones en desarrollo, así como de trámites y servicios electrónicos. En este sentido la Ventanilla Única Digital está incluyendo gradualmente los trámites de la Administración Pública Federal más solicitados por la población. Esto con la finalidad de reducir espacios posibles o potenciales de corrupción al eliminar la interacción entre servidores públicos y los particulares.<sup>70</sup>

En nuestro país, la digitalización de los trámites es un gran avance, ya que, trae beneficios internos y externos en las instituciones de gobierno, en tanto que se reducen los riesgos de corrupción al evitar la interacción entre los servidores públicos y los ciudadanos durante la solicitud y atención de un trámite, así como se fomenta la productividad pública al automatizar sus operaciones, sin embargo falta mucho por avanzar en este tema, las marcadas diferencias de desarrollo existentes en el territorio nacional para acceder al internet hacen casi imposible hablar de un gobierno electrónico total.

## 2.4 Comercio Exterior

El comercio exterior es una prioridad actual de todos los países, no sólo se compite en el mercado nacional, sino que se compite con productos y servicios que ofrecen

---

<sup>70</sup> República, P. d. (06 de febrero de 2015). *Portal Único de Gobierno*. Recuperado el 04 de noviembre de 2016, de Ventanilla Única Nacional: <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/ventanilla-unica-nacional>



otros países. Para las empresas productoras el comercio exterior forma parte de su día a día.

Alfonso Ballesteros en su libro Comercio Exterior, Teoría y Práctica<sup>71</sup> nos da una definición de Comercio exterior, la cual dice lo siguiente:

*“El Comercio exterior es aquella actividad basada en los intercambios de bienes, capitales y servicios que lleva a cabo un determinado país con el resto de los países del mundo, regulado por tratados internacionales o acuerdos bilaterales”*

El comercio exterior es el intercambio de bienes de un país hacia otros y viceversa, todos los países, incluso los más ricos, carecen de algo, por lo que la idea del comercio exterior es que cada uno de los países ofrezca a otros lo que no tienen o de lo que carecen con la idea de ofrecer a la población el mayor bienestar posible. Como consecuencia de dicho intercambio comercial se provee de riqueza a los países, la cual se mide a través del producto Interno Bruto (PIB), lo que se traduce en una mejor calidad de vida, así como la activación de empleos y los servicios que se dan a la comunidad.

#### **2.4.1 Gobierno en el comercio exterior**

Existen muchos factores físicos y sociales (ya sean políticos, jurídicos, de comportamiento, económico y geográfico), por los cuales los gobiernos deciden tomar medidas diseñadas para fomentar o restringir los flujos del comercio internacional. Dichas medidas afectan el entorno competitivo en que operan las

---

<sup>71</sup> Ballesteros Román, Alfonso. Comercio Exterior: teoría y práctica . España: Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones. 1998 P. 11

empresas locales, ya sea fortaleciendo u obstaculizando su capacidad de competir a escala internacional.

En este sentido el Gobierno crea sus propias políticas y objetivos para desenvolverse en la economía global, donde es necesaria la competitividad empresarial con los mercados del mundo para contribuir con su visión de largo plazo.

La publicación “Política de desarrollo Agrícola, conceptos y principios” de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>72</sup> señala que *“una política de comercio exterior puede otorgar beneficios o trabas a la producción, por medio de su influencia en los precios y las cantidades de los productos competidores que se importan en el país y a través de sus efectos sobre los precios internos recibidos por las exportaciones. Las políticas que elevan los precios de las importaciones en el mercado interno proporcionan protección económica.*

*Los instrumentos principales de la política comercial son los aranceles y las cuotas por el lado de las importaciones, y varios tipos de incentivos cuando se trata de las exportaciones. En algunos casos se usa una combinación de cuotas y aranceles (conocidas como “cuotas arancelarias”), según la cual se aumentan los aranceles cuando las importaciones exceden una cantidad establecida.”*

---

<sup>72</sup> Política de Desarrollo Agrícola, conceptos y principios. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma. 2004. pp.69-70 extraído de internet el día 16 de noviembre de 2016 de <http://www.fao.org/documents/card/en/c/fce83011-6556-50df-9c1d-c035432eb868/>

De acuerdo al decano de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Jorge Iván Bula en entrevista dada el día 20 de septiembre de 2013 para la página de internet “dinero.com”<sup>73</sup> señala que *“los aranceles son impuestos que la aduana aplica a las importaciones de productos con dos propósitos; por un lado ser fuente de ingresos al Gobierno y por el otro proteger a ciertos sectores de la economía cuando se importan productos que pueden llegar a competir con la producción nacional. Identifican ordenadamente la mercancía objeto de intercambio, la clasifican y valoran para una correcta aplicación de los gravámenes respectivos, ello permite controlar la entrada y salida de productos de acuerdo a la política de comercio exterior establecida y llevar un registro puntual de datos de las operaciones realizadas de comercio exterior de los países.*

*Los aranceles elevados no son del agrado de otros países, lo que hace que baje la entrada de sus productos y como consecuencia el país que las aplica sufre de pérdidas productivas; por el contrario, al establecer bajos aranceles o eliminarlos definitivamente, tiene como resultado que se eleve la productividad; debido a que los aranceles tienen impactos importantes en los precios finales”.*

Con esto quiere decir que si se reducen los aranceles, se eliminan o se ponen tarifas preferenciales, se obtienen mayores ganancias en los precios finales y sin trato preferencial el precio final del producto se eleva y al elevarse no hay demanda; por lo que prefieren no enviar sus mercancías.

---

<sup>73</sup> www.dinero.com. “El porqué de los Aranceles”. Comercio. 20 de septiembre de 2013. Recuperado el día 18 de noviembre de 2016 de <http://www.dinero.com/pais/articulo/importancia-aranceles/184649>

## 2.4.2 Comercio Exterior Mexicano

Para México el intercambio de bienes y el llegar a ser considerado como potencia importadora y exportadora es una prioridad; sin embargo, para algunos autores no existen las debidas políticas de comercio exterior que el país necesita, tal y como lo señala Arnulfo Gómez, quien dice, que el impulso generado en México sobre el comercio exterior es resultado de la presencia de empresas transnacionales en nuestro país, como el establecimiento de maquiladoras, por lo que ese impulso ha sido generado por decisiones corporativas de empresas que realizan un gran comercio intrafirma, principalmente a través de esquemas PITE<sup>74</sup> y maquiladora, y no el resultado de una política de promoción del comercio exterior diseñado en función de un proyecto de desarrollo nacional que atienda las necesidades de las empresas mexicanas<sup>75</sup>. A pesar de ello México se sitúa en la quinta economía más abierta entre los países más importantes del mundo.

En el 22 Congreso de Comercio Exterior celebrado el 02 de octubre de 2015, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló textualmente lo siguiente:

*“Hoy México se ubica como la quinta economía más abierta entre los principales países del mundo; entre aquellos que integran este grupo del G20, que son las economías más desarrolladas y más importantes del orbe”*

---

<sup>74</sup>El Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITE) es un instrumento de política comercial, mediante el cual el Gobierno fomenta las exportaciones, permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación (en la medida que lo dispongan los tratados internacionales celebrados por México), del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias, si fueren aplicables.

<sup>75</sup> Gómez, Arnulfo R. Op. Cit. P 157

Datos del Portal del Gobierno Federal<sup>76</sup>, señalan que México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además, México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la ALADI.

El Presidente de la República tal y como lo señala el art. 89, Fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el que tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, bajo la aprobación del Senado. De conformidad con el artículo 29, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2012, la Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional de la Subsecretaría de Comercio Exterior, tiene la obligación de llevar el registro de tratados comerciales internacionales y de acuerdos interinstitucionales en los que la Secretaría de Economía haya participado.

Atendiendo a las atribuciones establecidas en el referido Reglamento la Secretaría de Economía puso en marcha el Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales (SICAIT), con la finalidad de facilitar y dar a conocer a los servidores públicos y a los particulares información ágil y oportuna sobre los instrumentos y

---

<sup>76</sup> Economía, S. d. (10 de mayo de 2015). *Portal Único de Gobierno*. Recuperado el 04 de noviembre de 2016, de Comercio Exterior/Países con Tratados y Acuerdos firmados por México: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico?state=published>

mecanismos utilizados en el ámbito comercial internacional; de tal manera que los usuarios cuenten con información que contribuya a la ejecución de sus operaciones comerciales con otros países. Este sistema de consulta interactiva se encuentra constantemente en revisión y actualización, lo que permite consultar con certeza la información y documentos de acuerdos y tratados interinstitucionales firmados por México.

La economía y el comercio exterior de México han pasado por varias etapas y reformas. Andrea Revueltas en su publicación *Las Reformas del Estado en México: del Estado Benefactor al Estado Neoliberal*<sup>77</sup>, señala que la conformación del Estado Mexicano interventor moderno comienza con nuestra independencia a través de las siguientes etapas:

- *1821. El país adquiere formalmente el estatuto de Nación*
- *1857. Se da la reforma que promulga una Constitución de corte liberal donde se estatuye la vigencia de un Estado mínimo y la separación iglesia y Estado*
- *1877-1911. Se consolida el aparato estatal y se comienza a crear la infraestructura necesaria para el desarrollo capitalista “sobre todo del exterior”. El Estado comienza a actuar en lo social; mediaba sobre los problemas de la naciente clase trabajadora, controlaba a la prensa; entre otras cosas más.*
- *1910-1920. Después de la revolución la estructura estatal casi se desintegra y es por 1930 que termina por consolidarse como Estado fuerte, centralizado e interventor; surge la idea de que el Estado es un instrumento racionalizador único y capaz de organizar la nación y hacerla progresar, con un carácter*

---

<sup>77</sup> Revueltas, Andrea. *Las reformas del Estado: del Estado benefactor, al Estado neoliberal*. Política y Cultura. No. 3. Universidad Nacional Autónoma de México. Invierno 1993, pp 215-229

*“benefactor”; se forma una verdadera devoción al Estado; se legitima la Constitución de 1917 dónde en el art. 87 se le dan enormes poderes al ejecutivo.*

- *1930-1940. Surgen los primeros instrumentos de intervención estatal sobre la economía: Secretaria de Economía, Bancos e Instituciones de Crédito gubernamental (Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Agrícola, etc). Se elabora el primer Plan Sexenal.*
- *1940. Se crea el Modelo de Sustitución de importaciones (Se ayuda a industrializar el campo, para no importar sus productos y se deja en manos de la iniciativa privada la explotación del trabajo campesino). Sólo se importaba maquinaria, se cerró el mercado a la competencia y existía una gran protección arancelaria. Se inundó el país con lemas como: “México para los mexicanos” y “Lo hecho en México está bien hecho”. Creo una burguesía acostumbrada a la protección del gobierno y a las ganancias fáciles. Se comienza a concentrar la riqueza en sólo algunas manos.*
- *1970. El comercio estaba basado básicamente en la exportación de petróleo, lo que trajo algunos sesgos para las exportaciones de otros bienes.*
- *1982-1988. Miguel de la Madrid reorganiza la economía con un cambio “Neoliberal moderno”, se aplican las estrategias elaboradas por el Fondo Monetario Internacional para nuestro país, se da apertura comercial, bajos aranceles, estabilidad financiera, privatizaciones aceleradas y poco transparentes.*
- *1988-1994. Con la entrada al GATT y con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se entra de lleno en el comercio internacional.*

Desde que entró en vigor en el año 1994, el TLCAN con Estados Unidos y Canadá, se han incrementado las relaciones comerciales mexicanas, este tratado ha

permitido que Norte América se consolide como una de las regiones económicas más dinámicas del mundo. Desde 1994 se han eliminado 84.5% de los aranceles para todas las exportaciones mexicanas no petroleras y agrícolas que se dirigen a Estados Unidos y 79% hacia Canadá<sup>78</sup>.

De acuerdo a cifras de la OEC (Observatorio de la complejidad Económica)<sup>79</sup> En 2015 México exportó \$391 miles de millones, cifra que lo ubica como el décimo exportador más grande del mundo. Durante los últimos cinco años las exportaciones de México han incrementado a una tasa anualizada del 5%, de \$303 miles de millones en 2010 a \$391 miles de millones en 2015. Las exportaciones más recientes son lideradas por los vehículos, que representan el 8.81% de las operaciones totales de México, seguidas por piezas y repuestos de vehículos que representan el 6.53%.

Alejandro Gómez Tamez, columnista del periódico El Financiero, señala el 23 de marzo de 2016 que el sector externo mexicano registró en el año 2015 su primera contracción desde el 2009, año en que se registró la peor parte de la crisis financiera internacional. La suma de exportaciones, más importaciones cayó en 2015 en un 3.6%, producto de una disminución de las exportaciones de 4.1% y una contracción de las importaciones de 3.0%. Esta situación contrasta con el aumento de 5.3% que experimentó el comercio exterior mexicano en 2014<sup>80</sup> a consecuencia de diversos factores entre ellos, debilidad en la demanda agregada, misma que no se ha podido

---

<sup>78</sup> Véase <http://www.comercioyaduanas.com.mx/comercioexterior/comercioexterioxmexico/429-acuerdos-y-tratados-de-mexico>

<sup>79</sup> Véase <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/>

<sup>80</sup>Véase

<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/problemas-en-el-comercio-exterior-mexicano-en-2016.html>



recuperar del todo después de la crisis financiera de 2008-2009; una menor elasticidad-ingreso de las importaciones (los incrementos en el ingreso disponible de las personas ocasionan incrementos menos que proporcionales en las importaciones); la evolución de las cadenas de valor, muchas de las cuales ya están consolidadas e incrementos en el proteccionismo (de acuerdo con el Banco Mundial, después de 2009 los países miembros del G20 han puesto al menos 228 medidas de restricción al comercio); entre otros.

En 2017 México, Estados Unidos y Canadá renegociaran el Tratado de Libre Comercio; como resultado de las nuevas políticas económicas que está llevando a cabo la recién llegada administración de Estados Unidos; por lo que, el comercio internacional de México se percibe incierto, a menos que se fije en otros países y se olvide un poco de los vecinos del Norte. Sobre este particular conviene precisar que más que limitantes se deben observar como oportunidades para las fuerzas productivas del país, en razón de que se dan en mejores circunstancias para diversificar sus operaciones a otros países del mundo.

Podemos concluir que desde 1994 se entró de lleno en el comercio internacional, pero básicamente nos hemos convertido en una sociedad de actividades terciarias, nuestros campos están muy abandonados e importamos productos como el maíz, que son básicos en nuestra dieta. La revista Forbes México señala que ésta pérdida se debe a que el rendimiento promedio de maíz a nivel nacional es de 3.17 toneladas por hectárea, lo que está 38% por debajo del promedio mundial. Por lo tanto, más de un tercio del maíz que se consume en el país es importado. Aunque históricamente México es el centro de origen del maíz como cultivo, hoy en día no

cuenta con seguridad alimentaria al no producir suficiente maíz para alimentar a su población.<sup>81</sup>

Este tipo de descuidos ha traído desempleo y nos hace dependientes de las importaciones e inversiones extranjeras; por lo que, sólo se enriquecen algunos, contribuyendo a ensanchar la brecha de inestabilidad y descontento social.

Rafael Lucena en su publicación “Comercio Internacional y Crecimiento económico. Una propuesta para la Discusión”<sup>82</sup>, nos dice que *“para obtener crecimiento económico basado en el comercio exterior es necesario diseñar mecanismos de transferencia de las ganancias hacia el resto de la sociedad, ya que el crecimiento económico por la vía del mercado externo puede resultar una mala opción si no se implantan estos mecanismos para resolver el problema de la pobreza.”*

El comercio exterior, trae acceso a la tecnología, conocimientos técnicos y acceso a productos y servicios necesarios para la sociedad a precios competitivos; sin embargo, desde el punto de vista de Lucerna puede ser mala opción porque las ganancias sólo las reciben algunos, lo cual genera pobreza y por muy baratos que sean los productos, la sociedad no tiene para pagarlos; los Estados que invierten en economías abiertas deben invertir las ganancias en educación, salud, nutrición, fomentar los créditos, dar asistencias y promover políticas que den estabilidad económica a sus habitantes.

---

<sup>81</sup> Véase <https://www.forbes.com.mx/por-que-mexico-esta-rezagado-en-la-produccion-de-maiz/#gs.fQtoHuk>

<sup>82</sup> Lucena Castellano, Rafael, Comercio internacional y crecimiento económico. Una propuesta para la discusión. Aldea Mundo. 2006, Vol. 11, No. 20. P 52

## Capítulo III. Sistema Aduanero

En el intercambio comercial entre países, las Aduanas tienen el papel más importante, ya que son las que vigilan, regulan y controlan la entrada y salida de mercancías y personas. Los países cuentan, de acuerdo a sus propias leyes con un Sistema Aduanero, constituido por los órganos de la Administración Pública que cuentan con competencia legalmente establecida para aplicar la normativa en materia aduanera.

A nivel internacional, se han constituido organismos con la finalidad de regular y asesorar a los países respecto a contar con sistemas aduaneros exitosos; sin embargo, tomando en cuenta la soberanía de cada país, estos deciden si los aplican o no, cada país tiene sus propias leyes y libre albedrío según su propia conveniencia; como ejemplo, para los organismos internacionales la figura del Agente Aduanal no debe existir por ser innecesaria; ya que, las empresas pueden hacer el trámite sin su ayuda; sin embargo, en el Sistema Aduanero Mexicano se sigue manteniendo esta figura, no como algo obligatorio, sino a consideración de las empresas.

### 3.1 Organización Mundial de Aduanas

Un organismo indispensable para la administración aduanera de cualquier país es La Organización Mundial de Aduanas (OMA), conocida en inglés como World Customs Organization (WCO), es un organismo intergubernamental dedicado a los asuntos que tienen que ver con el funcionamiento y operación de las aduanas; así como de la regulación del comercio a nivel internacional; esto se hace a través de

decisiones que toman en cuenta a los países miembros, por medio de intercambio de experiencias en foros y convenciones. Su Consejo está formado por tres direcciones y un Secretario General, integrada por más de 100 funcionarios internacionales, expertos técnicos y personal de apoyo de diversas nacionalidades.<sup>83</sup>

Se establece en el año de 1952 con el nombre de Consejo de Cooperación Aduanera, desde 1994 se le conoce con el nombre vigente; su sede se encuentra en Bruselas, Bélgica y el objetivo de su creación es el de proporcionar a los países que realizan intercambios comerciales un foro en donde puedan discutirse acuerdos y desacuerdos asociados con la administración de aduanas. Representa a la comunidad de aduanas de todo el mundo. Datos obtenidos de su sitio oficial en internet (2016)<sup>84</sup> señalan que hoy día tiene 181 países miembros, responsables de más del 98 por ciento del comercio mundial. La adhesión de México a la OMA fue en mayo de 1998.

Entre sus funciones están; el desarrollo de estándares globales y del sistema armonizado, la homogeneización de procedimientos aduaneros, la colaboración para facilitar el comercio internacional y la implementación de acuerdos en materia de reglas de origen. Otra función no menos importante de este organismo es la seguridad en las aduanas; que va desde la aplicación correcta de las medidas regulatorias del ingreso o egreso de mercancías hasta la prevención de contrabando

---

<sup>83</sup> Véase <http://www.wcoomd.org/es-es/about-us/what-is-the-wco.aspx>

<sup>84</sup> Organization, W. C. (3 de junio de 2016). *World Custom Organization*. Recuperado el 07 de noviembre de 2016, de WCO Members:

<http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/~media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/WCO%20Members/List%20of%20Members%20with%20membership%20date.ashx>

o falsificación, protegiendo los derechos de autor y las condiciones acordadas en los tratados internacionales de libre comercio.

Cada año la OMA promociona algún tema en específico de acuerdo a lo que se esté viviendo en ese momento y la importancia que se le debe dar; a fin de coordinar la gestión de las fronteras<sup>85</sup>. Las propuestas que dan los países miembros son de acuerdo a los resultados obtenidos y se toman como ejemplo para ser considerados en otros países (Tabla 1).

El 16 de octubre de 2016 Kunio Mikuriya Secretario General de la OMA señaló que el paisaje tecnológico se encuentra en rápida evolución y muestra varias tendencias importantes, tales como la computación en la nube, las tecnologías móviles, el análisis predictivo y la gestión de la información. Cada una de estas herramientas incide de distinta manera en las funciones que desempeña la Aduana, y brinda numerosas oportunidades de establecer relaciones entre las administraciones de Aduanas con los operadores comerciales y otros organismos que tienen responsabilidades en las fronteras, generando un aumento en la productividad y con ello un mayor crecimiento económico.<sup>86</sup> Esta importancia que le da la OMA a las TIC's es para las Ventanillas Únicas de Comercio Exterior del mundo, un reto; ya que, la tecnología avanza día con día, lo que los compromete a actualizarse constantemente para poder brindar un servicio eficiente y eficaz.

---

<sup>85</sup> Organization, W. C. (2016). *World Custom Organization*. Recuperado el 7 de noviembre de 2016, de International Customs Day: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day.aspx>

<sup>86</sup> Mikuriya, K. (2016). *World Custom Organization*. Recuperado el 07 de noviembre de 2016, de Mensaje del Secretario General de la OMA: [http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day/~/\\_media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/International%20Customs%20Day/2016/WCO%20SG%20Message%20ICD%202016%20ES.ashx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day/~/_media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/International%20Customs%20Day/2016/WCO%20SG%20Message%20ICD%202016%20ES.ashx)

Tabla 2. Temas por año de la Organización Mundial de Aduanas

| AÑO  | TEMA   | OBJETIVO   | RESULTADOS   |
|------|--|--|--|
| 2013 | Innovación para el progreso de las Aduanas   | Promover ideas y prácticas innovadoras.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escáneres para camiones no intrusivos. (Uruguay)</li> <li>• Sellos electrónicos para el tránsito ágil de mercancías. (Argentina)</li> <li>• Inspecciones de mercancía previas al envío. (Nigeria)</li> <li>• Uso de Ventanilla única de comercio</li> </ul> |
| 2014 | Comunicación: Compartir información para una mejor cooperación                               | Mejorar las prácticas y mecanismos de comunicación e intercambio de información. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación interna abierta que genere confianza. (Uruguay)</li> <li>• Trámites electrónicos en las Aduana. (Chile)</li> </ul>   |
| 2015 | Gestión coordinada de fronteras: Un enfoque inclusivo para conectar a las partes interesadas | Promover las mejores prácticas y mecanismos de coordinación entre fronteras.     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto piloto para preinscripción de carga conjunta. (México-Estados Unidos.</li> <li>• Plan de Inversión Conjunto para infraestructura fronteriza. (E.U.A. y Canadá)</li> </ul>  |
| 2016 | Aduanas digitales: Compromiso progresivo.  | Mostrar y promover el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aduana Inteligente (México)</li> <li>• Impulso para que los países que no cuentan con una VUCE la pongan en marcha.</li> </ul>  |

Fuente. Elaboración propia con datos extraídos de Organization, W. C. (2016). *World Custom Organization*. Recuperado el 7 de noviembre de 2016, de International Customs Day: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day.aspx>

### 3.1.1 Red Global de Aduanas

Para cumplir con sus responsabilidades la OMA se apega desde 2008 en un mecanismo llamado Red Global de Aduanas (GNC, Global Networking Customs) a través del cual se opera el intercambio de información entre las Administraciones de Aduanas, éste no es un sistema como tal, sino los principios que deben tener los sistemas aduaneros de los países miembros de la OMA conectados en red. De acuerdo a la página oficial de la OMA<sup>87</sup> esta Red fue aprobada por el Consejo Directivo, con una visión de tener la posibilidad de racionalizar, armonizar y normalizar el intercambio seguro y eficiente de información entre los países miembros. En los últimos años, el grupo ha reforzado la importancia de la "conectividad" para los Miembros y ha confirmado que los beneficios máximos de la cooperación entre aduanas pueden lograrse eficazmente mediante la racionalización del intercambio de información y experiencias.

Esta "conectividad" tiene un enfoque estandarizado, que utiliza plantillas genéricas y modelos, facilita y mejora estos procesos al acelerar la redacción y la implementación de acuerdos de intercambio de información. Además, la compilación de un catálogo de disposiciones documentadas en una forma normalizada, cada una de las cuales puede reproducirse con el mínimo esfuerzo; permitiendo acelerar el crecimiento y el alcance de las redes aduaneras. Las administraciones aduaneras buscan arreglos y acuerdos que permiten el

---

<sup>87</sup>Organization, W. C. (2016). *Globally Networked Customs*. Recuperado el 07 de noviembre de 2016, de Manual de la Red Global de Aduanas: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/GNC/GNC\\_Handbook.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/GNC/GNC_Handbook.ashx)

intercambio de información lo más efectiva posible y de esta manera generar la necesidad de escalar en los intercambios comerciales.

La Red Global de Aduanas para lograr una mayor cooperación aduanera, proporciona un marco general mediante el cual los países miembros están en posibilidad de aplicar una metodología común, disciplinada y coordinada para desarrollar y perfeccionar planes estratégicos y operativos que faciliten la interconexión entre las administraciones aduaneras mediante el intercambio de información.

Los países miembros, pueden elaborar y proponer normas mundiales que permitan un enfoque industrializado y economizado para el intercambio de información. La "conectividad" entre éstos, a través de sistemas automatizados en el ámbito internacional, puede ser significativamente mejorada con este enfoque global común y "ampliado"; ejemplo de ello, es la lista de elementos de datos que se van a intercambiar.

Para lograr esta conectividad es necesario que el país miembro cuente por lo menos con un Sistema Automático de Aduanas (conectado a internet) que pueda procesar la información que se va a intercambiar; así mismo, debe contener un elemento identificador de transacciones pactadas, de modo que un remitente y un receptor puedan rastrear intercambios individuales.

En cuanto a la privacidad de los datos los países miembros deben tener en vigor leyes que garanticen niveles de seguridad y protección de datos; en el caso de México se cuenta con la Ley Aduanera y con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; la Red Global de Aduanas define ciertas leyes que se complementan con las de los países



miembros; es decir, las leyes de la Red Global de Aduanas no son superiores a las de cada país y éste decide cómo aplicarlas.

Cada país miembro cuenta con su propio sistema aduanero, lo ideal sería que existiera un sistema global; ya que, todas las aduanas estarían totalmente armonizadas; pero precisamente por las leyes de cada país crearlo es complicado, toda vez que sus sistemas aduaneros están hechos a la conveniencia de éstos; por otra parte, un Sistema Aduanero Global requeriría de una organización mundial que lo manejará y sería complicado ponerse de acuerdo respecto a quién tendría la responsabilidad.

De acuerdo a la Red Global de Aduanas los flujos comerciales se dividen en tres niveles: alto, medio y bajo; al estar estos niveles interconectados se mejora su potencial de beneficios, ya que pueden tener más acuerdos de intercambio de información de lo que es la norma para su nivel, o pueden reunirse con países de ideas afines para formar centros y obtener beneficios a través de economías de escala.

### **3.2 Sistema Aduanero Mexicano**

En México, como en el mundo, la entrada y salida de mercancías y personas debe ser regulada con el fin de ejercer el derecho de cobro de impuestos y proteger a la sociedad, bajo el cumplimiento de normas. El Sistema Aduanero Mexicano es la espina dorsal de su comercio exterior, es la Ley Aduanera relacionada con otras leyes de Comercio Exterior. Díaz Leal nos dice que son las leyes, reglamentos y

normas que regulan la entrada y salida de mercancías, así como los medios y transportes que las conducen.<sup>88</sup>

El Sistema Aduanero tiene tres objetivos principales; el primero es la recaudación de impuestos y los otros dos se pueden ver un tanto contradictorios; por un lado, debe proteger la Seguridad Nacional, por lo que en ocasiones es necesario prohibir el acceso de mercancías y/o personas al país y por el otro debe facilitar las operaciones de comercio exterior.

### 3.2.1 Administración General de Aduanas

La Administración General de Aduanas es una dependencia del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es la autoridad responsable de aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas; su misión es facilitar el comercio exterior y promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, vigilando la correcta aplicación de la legislación fiscal y aduanera, coadyuvando al fortalecimiento de la seguridad nacional, personas y funcionarios y que fortalezca la seguridad nacional; su visión es ser una aduana de clase mundial, que simplifique y facilite el comercio exterior, promoviendo el cumplimiento voluntario e inhibiendo las conductas ilícitas.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Leal, E. R. (13 de agosto de 2014). *Grupo Bufete Internacional, consultores y abogados en comercio exterior*. Recuperado el 09 de noviembre de 2016, de Comunidad Virtual Aduanera. Razones de la evolución en el Sistema Aduanal Mexicano: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-oCdpn5hi4J:www.comerciointernacional.com.mx/presentaciones/CVA\\_Razones\\_de\\_la\\_evolucion\\_en\\_el\\_Sistema\\_Aduanero\\_Mexicano\\_Agosto\\_2014.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-oCdpn5hi4J:www.comerciointernacional.com.mx/presentaciones/CVA_Razones_de_la_evolucion_en_el_Sistema_Aduanero_Mexicano_Agosto_2014.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx)

<sup>89</sup> Tributaria, S. d. (2016). *Administración General de Aduanas*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de Identidad: <http://10.228.128.82/AGA/index.php/identidad/quienes-somos>

Las atribuciones de la Administración General de Aduanas están plasmadas en el art. 19 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria (RISAT),<sup>90</sup> entre las que destacan las siguientes:

- Asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se expidan.
- Hacer cumplir las leyes aplicables y las que se relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, migratorias, fitosanitarias, entre otras.
- Recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos que se obtengan del comercio exterior.

### **3.2.2. Estructura de la Administración General de Aduanas**

La estructura de la Administración General de Aduanas está formada por ocho Administraciones Centrales, de acuerdo al RISAT sus objetivos son los siguientes:<sup>91</sup>

#### a) Administración Central de Operación Aduanera

Supervisa el cumplimiento de las estrategias y procedimientos que competan a las aduanas; observa las irregularidades en su actuación e instruye la debida aplicación de las disposiciones normativas; propone mejoras en la operación aduanera y auxilia al Administrador General de Aduanas o al Administrador Central de Equipamiento e Infraestructura Aduanera, según corresponda.

---

<sup>90</sup> Tributaria, S. d. (2016). *Administración General de Aduanas*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de Identidad: <http://10.228.128.82/AGA/index.php/identidad/atribuciones>

<sup>91</sup> Véase [http://www.sat.gob.mx/MOA/Paginas/reglamento\\_interior\\_sat.html](http://www.sat.gob.mx/MOA/Paginas/reglamento_interior_sat.html)

b) Administración Central de Apoyo Jurídico de Aduanas

Emite opinión jurídica respecto de los acuerdos, bases de colaboración y convenios en los que la Administración General de Aduanas y sus unidades administrativas actúen como autoridad aduanera.

c) Administración Central de Atención Aduanera y Asuntos Internacionales

Funge como enlace con gobiernos extranjeros en la adopción e implantación de medidas y programas.

d) Administración Central de Modernización Aduanera

Analiza, formula y distribuye a la unidad administrativa competente del Servicio de Administración Tributaria, la información estadística acerca de las actividades desempeñadas por las unidades administrativas de la Administración General de Aduanas; coordina el estudio, desarrollo y formulación de propuestas de indicadores de gestión y desempeño que permitan determinar el nivel de productividad, cumplimiento de políticas y obtención de resultados de las unidades administrativas de la Administración General de Aduanas, así como supervisar y evaluar su cumplimiento.

e) Administración Central de Equipamiento e infraestructura Aduanera

Colabora y se coordina con las demás unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades de las entidades federativas y municipios, de conformidad con la legislación aduanera y demás disposiciones jurídicas aplicables sobre la aplicación de las medidas de seguridad y control que deben realizarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros y cruces

fronterizos autorizados para el tráfico internacional, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo sus funciones en dichos lugares; asigna recursos para las obras de mejoramiento de infraestructura, desarrollo tecnológico y equipamiento de las aduanas; provee, en coordinación con la Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de la Información, los sistemas, equipos, redes y dispositivos informáticos y de comunicaciones que den soporte a las funciones operativas y administrativas de las aduanas y Otorgar las patentes de agente aduanal y las autorizaciones de mandatario de agente aduanal y dictaminador aduanero.

f) Administración Central de Planeación Aduanera

Propone al Administrador General de Aduanas los modelos de riesgo tributarios y aduaneros, los evalúa y califica la calidad y eficiencia de los mismos; elabora en coordinación con las unidades administrativas de la Administración General de Aduanas la planeación presupuestaria de los proyectos estratégicos de las aduanas y elabora propuestas a las autoridades competentes del Servicio de Administración Tributaria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el diseño de la política aduanera.

g) Administración Central de Procesamiento Electrónico de Datos Aduaneros

Mantiene comunicación y colabora con las autoridades fiscales, aduaneras o de comercio exterior de otros países; asiste a los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en sus relaciones con dichas autoridades, respecto de asuntos relacionados con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional; colabora sobre la aplicación de las medidas de seguridad y control que deben realizarse en aeropuertos, puertos marítimos, terminales ferroviarias o de autotransporte de carga y pasajeros y cruces fronterizos autorizados para el tráfico

internacional; planea, organiza y establece estrategias que permitan crear e instrumentar mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas relacionadas con la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, así como estudiar, analizar e investigar conductas vinculadas con el contrabando de mercancías y emite, en coordinación con las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, estrategias y alternativas tendientes a combatir dichas conductas, así como su seguimiento.

#### h) Administración Central de Investigación Aduanera

La Administración Central de Investigación Aduanera (ACIA)<sup>92</sup> está formada por cinco administraciones mediante las cuales planea, organiza, establece, dirige y controla estrategias que permiten crear mecanismos y sistemas para prevenir y combatir conductas ilícitas relacionadas con el comercio exterior.

Participa con otras autoridades fiscales y aduaneras de otros países para obtener y proporcionar información y documentación en relación con los asuntos fiscales y aduaneros internacionales, para la prevención de ilícitos en las aduanas y sus puntos tácticos. Analiza y evalúa los datos e información que se obtiene a través de los mecanismos, sistemas y aplicaciones utilizados para llevar a cabo las operaciones del despacho aduanero, con el fin de investigar conductas vinculadas con el contrabando de mercancías, así como proponer estrategias y alternativas tendientes para combatirlo.

---

<sup>92</sup> Tributaria, S. d. (2016). *Administración General de Aduanas*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de Administración Central de Investigación Aduanera: <http://10.228.128.82/AGA/index.php/2013-09-03-23-09-09>

Entre las facultades de la ACIA, también se encuentra la integración y confronta de las operaciones de pago efectuadas ante las Instituciones Bancarias, procediendo a su registro contable y llevando a cabo la conciliación de los ingresos de comercio exterior, eliminando riesgos para su concentración al Erario Federal, así como resguardar, custodiar y dar a conocer la información contenida en los pedimentos; esto se lleva a cabo bajo la dirección de la Administración de Investigación Aduanera "5".

### **3.2.4 Marco Normativo del Sistema Aduanero Mexicano**

Las facultades del Sistema Aduanero Mexicano recaen en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, fundamentadas en normas que se publican en el Diario Oficial de la Federación. Estas normas hacen que el Comercio Exterior sea ordenado y controlado; en ellas, se encuentran los derechos y obligaciones, que tienen los actores involucrados en el proceso de comercio.

En la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos esas facultades en los siguientes artículos:

- Artículo 73, fracc. XXIX y XXX. El Congreso tiene facultades para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas esas facultades.
- Artículo 89, fracc. X. El Presidente de la República tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales; así como, terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular

declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del senado.

- Artículo 117, fracc. I, V, VI y VII. Los Estados no pueden en ningún caso celebrar alianzas con ningún otro Estado o con potencias extranjeras, gravar la entrada y /o salida de mercancías de su territorio, ni expedir, ni mantener en vigor leyes en razón de procedencia de mercancías nacionales o extranjeras.
- Artículo 137. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional; así como prohibir su circulación en caso de seguridad. El ejecutivo puede ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las tarifas de importación y exportación, prohibir las importaciones o tránsito de productos.

Entre las principales leyes que rigen al Sistema Aduanero Mexicano (véase Tabla 2) se tienen las siguientes: Ley Aduanera, Ley del SAT, Código Fiscal de la Federación, Ley de Comercio Exterior, Ley de Firma Electrónica Avanzada, Ley Federal de Recursos de Procedencia ilícita, Ley de Ingresos, Ley del IEPS, Ley del ISAN y la Ley Federal de Derechos.

El Sistema Aduanero mexicano trabaja bajo tolerancia cero; es decir si un importador no declara o no sabe la mercancía exacta que está importando se hace acreedor a una multa; trabaja sobre clasificaciones arancelarias, las cuales determinan el arancel y el pago de impuestos que el importador debe realizar o las prohibiciones y limitaciones existentes; asimismo se basa en el régimen aduanero que determina el destino de la mercancía. Si la mercancía solo está de paso en



nuestro país se considera de régimen temporal, por el contrario, si ingresa, pero no tiene fecha de salida la importación adquiere el nombre de importación definitiva.

Tabla 3. Marco Normativo del Sistema Aduanero Mexicano.

| Ley  | Nivel   | Competencia   |
|--|---------|---|
| Ley Aduanera   | Federal | Regula los procedimientos que deben llevar a cabo las empresas o personas físicas que efectúen operaciones de comercio exterior; así como la logística de entrada y salida de mercancías y el transporte a utilizar.                      |
| Ley del SAT  | Federal | Da autoridad a la Administración General de Aduanas para aplicar la legislación que regula el despacho aduanero, los sistemas, métodos y procedimientos a que deben sujetarse las aduanas.  |
| Código Fiscal de la Federación   | Federal | Regula el pago de gravámenes, impuestos y derechos, de los procesos de importación y exportación.   |
| Ley de Comercio Exterior   | Federal | Regula y promueve el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional; así como, las regulaciones o restricciones no arancelarias para su aplicación en el comercio exterior.                           |
| Ley de Firma Electrónica Avanzada  | Federal | Regula el uso de la firma electrónica avanzada, necesaria para el uso de la Ventanilla única de Comercio Exterior.  |
| Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita | Federal | En caso de los Agentes Aduanales se identifica como "Actividad Vulnerable" la prestación de servicios de comercio exterior para promover por cuenta ajena el despacho de mercancías <sup>4</sup> , en los diferentes regímenes aduaneros. |

|  |         |  |
|--|---------|--|
| Ley de Ingresos  | Federal | Fija o modifica las compensaciones que se deban cubrir en los procesos de importación y exportación.   |
| Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) | Federal | Señala el pago de impuestos a los que están obligados los importadores y exportadores, de acuerdo al tipo de mercancía o actividad realizada en los trámites de Comercio exterior.   |
| Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN)     | Federal | Regula el pago del impuesto a las personas físicas y morales que importen en definitiva al país automóviles, siempre que se trate de personas distintas al fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado o comerciante en el ramo de vehículos. |
| Ley Federal de Derechos                                      | Federal | Regula el pago derecho aduanero de inscripciones, concesiones y autorizaciones.  |

### 3.2.5. Funcionamiento del Sistema Aduanero Mexicano

El sistema aduanero mexicano exige un pedimento de importación o exportación el cual contiene los datos de la mercancía que entra o sale del país, todos los datos que en él se encuentran son puestos bajo propuesta de decir la verdad y son los solicitados por la OMA, lo que le proporciona un alto grado de tecnificación.

Para su funcionamiento y operación cuenta con el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) mediante el cual los importadores, exportadores, agentes aduanales, apoderados aduanales, prevalidadores a través de una sola cuenta de usuario, tienen acceso a las diferentes aplicaciones web con que cuenta la Administración General de Aduanas para la consulta del estado que guardan las

diferentes operaciones comerciales que se realizan en el proceso de despacho Aduanero.<sup>93</sup>

Dentro del SAAI existe un subsistema llamado Sistema de Operación Integral Aduanera (SOIA) en el que se puede consultar el estatus que guardan los pedimentos en el proceso del despacho aduanero, cartas de cupo, patentes exclusivas, movimientos de pedimentos, consulta de permisos entre otros. De igual manera cuenta con la Consulta Remota de Pedimentos (CRP), como su nombre lo dice se puede revisar los datos que incluye el pedimento de importación: Fecha de entrada al país, pago realizado, aranceles, destino, entre otros.

Para el despacho de las mercancías se requiere, aunque no de manera obligatoria la presencia de un Agente Aduanal, es una persona a quien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías, en los diferentes regímenes aduaneros previstos en la Ley Aduanera de quien contrate sus servicios; este debe contar con una carta encomienda la cual es proporcionada por la empresa y/o persona física que solicite sus servicios. Existe también la figura del Apoderado Aduanal, la diferencia con los Agentes Aduanales es que ellos solamente pueden realizar trámites de comercio exterior en representación de la persona física o moral de quien dependa y por la cual fue autorizado.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Tributaria, S. d. (s.f.). *Trámites y autorizaciones*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de SAAI-WEB: [http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites\\_autorizaciones/saai\\_web/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites_autorizaciones/saai_web/Paginas/default.aspx)

<sup>94</sup> Tributaria, S. d. (2016). *Servicios*. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de Agente y Apoderado Aduanal: [http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/Paginas/agente\\_aduanal.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/Paginas/agente_aduanal.aspx)

### 3.2.6 Modernización Aduanera en México

México, como miembro de los diferentes organismos internacionales creados en materia aduanal, en atención a las disposiciones establecidas por éstos, ha llevado a cabo acciones diversas tendientes a modernizar y transformar su sistema comercial con el exterior, así como la operación de sus aduanas, a fin de hacerlas más competitivas y abiertas al mercado internacional.

Desde la década de los 80, los Agentes Aduanales se han visto obligados por ley a requisar los pedimentos aduanales y tienen que entregar la información de los pedimentos que han tramitado semanalmente a la Administración de Contabilidad y Glosa (actualmente Administración de Investigación Aduanera "5"), para ser validados, en caso de encontrarse errores, se les reenvían para su corrección; esto se realiza de manera manual y presencial, lo que genera un gran costo en tiempo, tanto para los Agentes Aduanales, las empresas y la Administración de Contabilidad y Glosa; para solucionar este problema, surge el sistema CADEPA (Captura Desconcentrada de Pedimentos), el cual permite revisar los pedimentos aleatoriamente y se ahorra mucho tiempo en el despacho de las mercancías.

En 1991 surge el SAAI (Sistema de Automatización Aduanero Integral)<sup>95</sup>, en él se concentran todas las operaciones realizadas en las distintas aduanas del país en tiempo real, permite llevar un registro y control de los contribuyentes, tipo de mercancías que se manejan, revisión de mercancías sobre país de origen y destino, e incluso nivel de confiabilidad de los Agentes Aduanales. Este sistema se pone en marcha por la Administración General de Aduanas para simplificar la captura de

---

<sup>95</sup> [http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites\\_autorizaciones/saai\\_web/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites_autorizaciones/saai_web/Paginas/default.aspx)

información de tramites estadísticos de Comercio Exterior, optimizar la recaudación fiscal y agilizar y controlar el despacho aduanero; asimismo se incorpora el sistema a todos los bancos de las Aduanas del país, creándose con ello el Sistema de Selección Aleatoria, que valida el pago correspondiente en el banco del despacho de mercancías; sin embargo, a pesar de la agilización de trámites, el sistema opera con formatos distintos de llenado para la exportación, importación, tránsito y rectificación, lo que hace engorroso y lento el procedimiento.

En enero de 2001 se puso en operación el SAAI M3, que se caracteriza por tener un formato único con el que se cancelan más de ocho documentos; en este se encuentran todos los datos del pedimento, incluyendo observaciones (exceptuando marcas, números y cantidad de mercancía) y valida de manera automatizada, de acuerdo a las bases de datos los errores en los pedimentos; es decir, si le falta algún dato o la fracción no coincide con el material descrito, no permite avanzar en el llenado del mismo. Es completamente centralizado y elimina las bases de datos de las aduanas, usa datos de estándares internacionales y se opera a través de módems y uso de internet.

Entre los datos que se pueden encontrar en este sistema están: Información general del importador y/o exportador, clave del pedimento, tipo de cambio al momento de la importación, medio de transporte mediante el cual fue ingresada la mercancía, destino de la mercancía, fecha de pago, peso bruto de la mercancía, fracciones arancelarias; al igual que el SAAI no cuenta con la descripción de la mercancía.

En el 2005 con la finalidad de contar con una estructura ágil que impulsará la competitividad en las operaciones de comercio exterior, la COFEMER hizo llegar a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público un plan de acciones en materia de mejora regulatoria para el comercio exterior, entre ellas se plantea la siguiente:

*“El Servicio de Administración Tributaria por conducto de la Administración General de Aduanas (AGA), revisará y simplificará los trámites en materia aduanera. Este proceso será apoyado por la oficina de la Presidencia para las políticas públicas y por el personal que esta oficina determine”.*<sup>96</sup>

Este plan de acciones propone una reducción gradual y paulatina de aranceles, la inscripción al Padrón General de Importadores, mejoras en la infraestructura de las aduanas, como la homologación de la nomenclatura arancelaria conforme al Sistema Armonizado de Designación y Clasificación de Mercancías, desarrollado por la OMA.

Ante la necesidad de la evolución de los sistemas aduaneros la OMA promueve la firma y adhesión al Convenio de Kioto, con objeto de facilitar el comercio, alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial; a través, de 16 reglas que pueden o no ser seguidas por los miembros de la OMA, posteriormente en 1999 se hace una revisión detallada resultando en reglas, pero con calidad obligatoria para sus miembros, entrando en vigor el 03 de febrero de 2006; entre los puntos más importantes destacan:<sup>97</sup>

- La estandarización y simplificación de procedimientos
- Desarrollo continuo y mejora de las técnicas de control aduanero
- Máximo uso de tecnología e información
- Complementación entre las aduanas y el comercio internacional
- Máximo uso de sistemas automatizados

---

<sup>96</sup> Regulatoria, C. F. (29 de septiembre de 2005). *cofemer.gob*. Recuperado el 20 de enero de 2017, de [www.cofemer.gob.mx/images/stories/PMR0506/cofeme.05.2769.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/PMR0506/cofeme.05.2769.pdf)

<sup>97</sup> Organización Mundial de Aduanas “The Kyoto Convention: Custom contributing to the development of international trade”

- Técnicas de manejo de riesgo
- Uso de información previa al arribo de embarques
- Uso de transferencia electrónica de fondos
- Actuación coordinada con otras agencias
- Publicación de la información y requisitos aduanales, leyes, reglas y demás regulaciones, fácilmente disponibles para los usuarios; y
- Promover un sistema de medios de defensa o revisiones en materia aduanera.

Cabe señalar que México no es formalmente miembro de este convenio; sin embargo, lo toma como base en la conformación de la Ley Aduanera Mexicana publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1981, en vigor el 1 de julio de 1982, misma que abroga el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1951.

El Convenio de Kioto establece que el uso del agente aduanal en las operaciones de comercio exterior puede ser opcional para los importadores y exportadores; razón por la cual México no se adiciona al Convenio, siendo que en nuestro país la figura del agente aduanal es obligatoria, sirviendo de intermediario entre el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI) y los importadores y/o exportadores; el adicionarse, lo obligaría a reestructurar los procedimientos aduaneros y generaría molestias en las empresas que por comodidad utilizan la figura del A.A. El 8 de diciembre de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación modificaciones a la Ley Aduanera, permitiendo a las empresas realizar directamente el despacho aduanero, a través de su representante legal, prescindiendo del Agente Aduanal, pero hasta la fecha no se reglamenta.

En el 2010 la Confederación de las Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAAREM) en su publicación “Optimización de los procesos logísticos de importación y exportación”, da a conocer las áreas de oportunidad de mejora regulatoria en el comercio exterior entre las cuales propone:

- Uso de comercio electrónico en: maniobras, almacenaje, manejo, custodia, archivos y pagos electrónicos.
- Uso de las TIC´s: sistema centralizado de información.
- Una Ventanilla Única para todos los trámites y expedición de permisos.

Todos estos antecedentes dieron como resultado en México la puesta en marcha en 2012 de la fase inicial de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano, con el firme objetivo de eliminar tiempos administrativos, papel impreso, reducir costos y centralizar y armonizar los procesos de información aduanera.



## **Capítulo IV. Ventanilla única de Comercio Exterior**

Como se señala en páginas anteriores, el gobierno electrónico empieza a formar parte de la Administración Pública y las Ventanillas Únicas no sólo son para la prestación de servicios administrativos, sino que también se usan en el comercio exterior. La VUCEM está englobada en el tipo de Gobierno Electrónico G2B (gobierno a empresas); toda vez que brinda servicios administrativos y de información al sector empresarial, conectándolo con el gobierno y viceversa. Los beneficios son similares a los que obtienen los ciudadanos (flexibilidad, ahorro de tiempo y dinero); su operación está conducida para agilizar los trámites de importación de las empresas y de esta manera se ahorra tiempo, papeleo burocrático, proporciona reducción de costos, bajo tiempo de espera y transparencia.

### **4.1 Marco General de operación**

La experiencia obtenida en otros países de la operación de la Ventanilla Única ha demostrado que se mejora sustancialmente el manejo de los recursos al existir mayor recaudación, seguridad e información más transparente de los operadores. Para las empresas se reducen los costos asociados a demoras, en tanto que se agiliza la liberación de sus mercancías, les proporciona reglas más claras y transparencia por parte del gobierno. Esto se da gracias a la conexión existente entre los actores del proceso comercial, en tanto que al interactuar en tiempo real evitan demoras de liberación de mercancías, al no mandar oficios para solicitar información sobre empresas, así como tener la posibilidad de conocer la mercancía

que se está importando. De igual manera contribuye a elevar la recaudación; toda vez que al liberar una mercancía puede entrar otra. Es importante comentar que adicionalmente a la liberación oportuna de mercancías, se minimizan actos de corrupción con el personal de aduanas, ya que no se tienen argumentos para dejar la mercancía al tener la información en cuestión de segundos.

Sin embargo, operar la Ventanilla Única con este marco de referencia requiere de una importante inversión en tecnología, personal debidamente capacitado y un sistema que contenga las bases de datos necesarios que permita un registro y control efectivo de los datos y operaciones, así como de informes y estadísticas correspondientes.

La Ventanilla única de Comercio Exterior se crea con el fin de facilitar y estandarizar el comercio y en buena medida para responder a compromisos establecidos en el programa de la Organización Mundial de Comercio en la Declaración Ministerial de Singapur desde 1996; en el cual se procura que los exportadores e importadores se beneficien de procedimientos más ágiles, transparentes y simplificados. En el punto número seis de esta declaración se dice lo siguiente:<sup>98</sup>

*“En prosecución del objetivo del crecimiento y desarrollo sostenibles para el bien común, contemplamos un mundo en el que el comercio fluya libremente. Para este fin renovamos nuestro compromiso para con:*

- *un sistema basado en normas justo, equitativo y más abierto;*

---

<sup>98</sup> Conferencia Ministerial de la OMC, Singapur, 1996: Declaración Ministerial WT/MIN(96)/DEC 18 de diciembre de 1996; extraída el 27/03/2017 de:

[https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min96\\_s/wtodec\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm)

- *la liberalización y supresión progresivas de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de mercancías;*
- *la liberalización progresiva del comercio de servicios;*
- *el rechazo de todas las formas de proteccionismo;*
- *la supresión del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales;*
- *la integración de los países en desarrollo, los países menos adelantados y las economías en transición en el sistema multilateral; y*
- *el máximo nivel posible de transparencia.”*

El Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y el Comercio Electrónico CEFACT de la Comisión Económica Europea (UNECE) en su recomendación 33 refiere al establecimiento de una Ventanilla Única y la describe como:

*“un instrumento que permite a las partes involucradas en el comercio y el transporte de mercancías, presentar información y documentos estandarizados, con un único punto de entrada, para cumplir con todos los trámites relacionados con la importación, exportación y tránsito. Si la información es electrónica, entonces los elementos de datos individuales sólo deben presentarse una vez”.*<sup>99</sup>

El propósito de lo anterior es que la información del proceso comercial y los documentos necesarios para el trámite se presenten en un sólo lugar; también recomienda que la ventanilla incluya un sistema para realizar el pago de impuestos, tasas, derechos y otros cargos derivados del propio proceso, lo que resulta atractivo para el sector comercial, por el ahorro de tiempo al no tener que realizar estos cargos directamente en la institución bancaria.

---

<sup>99</sup> UN/CEFACT: Recomendación No. 33, Recomendación y Guía en el establecimiento de una Ventanilla única. Génova, Julio 2005. ECE/TRADE/352

La recomendación 34 señala la simplificación y estandarización de datos tanto nacionales como internacionales, extraídas de la recomendación 1,<sup>100</sup> con el fin de hablar el mismo lenguaje técnico con las Ventanilla Únicas de otros países y así fortalecer y simplificar el intercambio comercial, basándose en las normas ISO; como ejemplo se presentan los siguientes:

- Tamaño: una serie de tamaños de papel recortados como se especifica en la ISO 216-1974 (ISO DP 6760). Estos son tamaños de papel en que la relación del lado más largo con el más corto es igual a la relación entre el Diagonal y el lado de un cuadrado.
- Campo de dirección: área en un formulario o sobre reservado para nombre y/o dirección (ISO DP 6760).
- Carácter: conjunto de elementos sobre los cuales se ha alcanzado un acuerdo y que se utiliza para la organización, control o representación de datos (ISO 2382 /IV-1974; 04.02.01).
- Espaciamento de caracteres ("Pitch"): distancia entre puntos de las líneas centrales del trazo de caracteres en la misma línea (ISO DP 6760). Espacio ancho para máquinas de oficina.
- Cuadro de códigos: un área, dentro de un campo de datos, designada para una entrada de datos codificada (ECE; ISO DP 6760).
- Columna: un campo diseñado para el registro de datos en secuencia vertical (ISO DP 6760).
- Datos: una representación de hechos, conceptos o instrucciones de forma formalizada y adecuada para la comunicación, interpretación o procesamiento por seres humanos o medios automáticos (ISO 2382 / I-1974; 01.01.01).
- Entrada de datos descriptivos: entrada de datos expresada en lenguaje sencillo o de forma abreviada (ISO DP 6760).

---

<sup>100</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec01/rec01\\_ecetrd137.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec01/rec01_ecetrd137.pdf)

- Documento: un soporte de datos y los datos registrados en él, que son generalmente permanentes y que pueden ser leídos por el hombre o la máquina. Código del documento: un identificador de documento expresado en código (ECE; ISO DP 6760).
- Identificador del documento: un texto o código que especifica la función de un documento (ECE; ISO DP 6760).
- Nombre del documento: título de un documento expresado en lenguaje sencillo (ECE, ISO DP 6760).
- Hoja de diseño de formularios: una aplicación de un diagrama de disposición, destinada a ayudar a la colocación de normas y otros elementos preimpresos en el diseño de formularios que contengan indicadores de margen y una red de líneas que indiquen la ubicación de las normas impresas (ECE; 3535 - 1977).
- Entrada de datos cuantitativos: entrada numérica de datos que puede utilizarse como una cantidad para el cálculo (ECE).

La recomendación 35 establece las bases legales, responsabilidades, políticas, normas y condiciones operativas del manejo de la Ventanilla Única; sin embargo, lograr una Ventanilla Única eficiente debe contar con voluntad política, de parte de las autoridades públicas, como de la comunidad empresarial. Una estrategia para lograr esa voluntad política puede ser difundir ampliamente información clara y precisa de los objetivos, las implicaciones, los beneficios y posibles obstáculos del establecimiento de una ventanilla única, así como del diseño de un sistema que no sólo sea amigable para los usuarios, sino que contemple de manera integral los requerimientos de información para un efectivo registro y control de los datos obtenidos de las actividades realizadas en materia de comercio exterior.

Asimismo, debe contar con un modelo de operación diseñado por ingenieros en sistemas, bajo el financiamiento del sector público y privado, esto con el fin de obtener mayores recursos para su diseño. Un marco legal que proporcione las

bases sobre las cuales se definan las bases de su alcance y naturaleza y una buena coordinación de los actores implicados.<sup>101</sup>

## 4.2 Ventanilla Únicas de Comercio Exterior en el mundo

En el mundo existen diferentes modelos de organización y funcionamiento de las Ventanillas Únicas de Comercio; existen públicas (el gobierno proporciona el presupuesto total para su funcionamiento) como las de Finlandia, Suecia y México; privadas (financiadas por el sector empresarial) como las de Alemania y Guatemala o mixtas (su financiamiento es de parte del sector público y privado) como las de China, Costa Rica, Malasia o Singapur.<sup>102</sup> Para entender mejor las diferencias o similitudes en cuanto a su tipo de organización se mencionan las siguientes organizaciones:

### Finlandia

La Ventanilla Única de Comercio Finlandesa<sup>103</sup> tiene el nombre de “PortNet”, es financiada por el gobierno, su puesta en marcha se da en el año 2000; su marco jurídico es tomado de la legislación de la Unión Europea; su base como lo marca la recomendación no. 33 de la UN/CEFACT es el internet; es utilizada por operadores

---

<sup>101</sup> Elorza. V, Juan Carlos. “Ventanilla única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación Exitosa en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. No. 8/2012. Pag. 26

<sup>102</sup> ibidem. Pag. 17

<sup>103</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single\\_window/sw\\_cases/Download/Finland.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/sw_cases/Download/Finland.pdf). Extraído de la página web de la Unión Económica Europea el 17/01/2017.

privados y las autoridades gubernamentales implicadas en el tráfico comercial marítimo (Aduanas, las Autoridades Portuarias, los agentes de buques, empresas de estiba, operadores de tráfico de buques, y la Administración Marítima).

Sus principales funciones son: el procesamiento del manifiesto de carga, el despacho de conformidad con los procedimientos del Sistema Europeo de Control de las de bases de datos de embarques, cuadros de tiempo y visita de los buques, información sobre la carga, órdenes de servicio e Información y datos de pago; actualmente tiene aproximadamente mil usuarios diarios, gestiona más de 40 mil notificaciones de llamadas a puertos y 70 mil declaraciones de carga por año. Actualmente, el servicio es operado y administrado por la Agencia Finlandesa de Transporte.

## **Guatemala**

En busca de tener un mejor control de sus exportaciones, Guatemala crea el "SEADDEX" (Sistema Electrónico para Autorización de exportaciones), financiada y puesta en marcha por el gobierno el 30 de agosto de 1986, con un costo de implementación de 871 mil dólares; sin embargo, desde el 02 de septiembre de 1998, el gobierno delega al sector privado su financiamiento, haciéndose cargo la Asociación de Exportadores de Productos no Tradicionales de Guatemala. Se implementó en dos pasos; el primero fue la unificación de documentos, revisión de procesos de exportación y la ubicación física de las entidades dónde se pondría la ventanilla. El segundo paso fue la instalación del sistema electrónico, tomando como piloto sólo a algunos exportadores.

La VUCE de Guatemala incluye los siguientes servicios: material impreso de procedimientos aduaneros, información disponible en línea, pagos en línea, control

de acuerdos con otros países, códigos, registro y control de exportadores, certificados de origen, certificados fitosanitarios y zoonosanitarios.<sup>104</sup>

A los usuarios se les cobra por transacción o por mes; el costo anual de la Ventanilla única es de aproximadamente 1.2 millones de dólares, pero es autosostenido por sus propios ingresos.

Para Guatemala la administración privada les ha funcionado mejor que la administración pública; ya que, la administración privada agrega valor a los procesos y brinda menos corrupción; lamentablemente aun no cuentan con una ventanilla que involucre los procesos de importación.

### **Costa Rica**

En el caso de la Ventanilla Única de Comercio mixta; es decir, financiada tanto por el gobierno, como por el sector privado, se tiene el caso de Costa Rica<sup>105</sup>; puesta en marcha en 1996 y opera tanto para importación como para exportación. Tiene un funcionamiento en dos módulos: El externo; operado por los importadores, exportadores y las agencias aduanales. El módulo interno operado por autoridades y entidades públicas.

Desde el 2006 existe un Consejo Director de la VUCE integrado por el sector público y privado; su administración es llevada por la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, presidida por el Ministro de Comercio Exterior y por representantes de

---

<sup>104</sup>[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single\\_window/sw\\_cases/Download/Guatemala.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/sw_cases/Download/Guatemala.pdf)

Extraído de la página web de la Unión Económica Europea el 17/01/2017.

<sup>105</sup> Elorza, V, Juan Carlos. "Ventanilla única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación Exitosa en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. No. 8/2012. Pag. 30-31



las Cámaras de Comercio. Para el sector privado es primordial contar con una VUCE eficiente, por lo que financia rápidamente la incorporación de mejoras tecnológicas. Otra gran ventaja que da la parte financiera privada es que para los importadores o exportadores que realicen menos de 50 transacciones por mes el servicio del sistema es totalmente gratuito; lo cual reduce considerablemente los costos de operación.

Entre estos tres ejemplos el tipo de financiamiento es diferente; sin embargo, las ventajas que da contar con una VUCE son muchas (Véase tabla 3), aunque al parecer las VUCE's financiadas por el sector privado traen más ventajas en cuanto a transparencia, costos de operación, mejoras de tecnología y se sostienen por sí mismas con las ganancias que genera; por el contrario, en las públicas el gobierno tiene total control de ellas, las mantiene con el gasto público y el mercado se tiene que sujetar a sus reglas, lamentablemente puede existir más corrupción de parte de burócratas.

En el caso de las mixtas se puede encontrar mayor voluntad de ambas partes, tanto del sector privado como del público, el Estado interviene, por lo que no se les da total libertad a las empresas, pero también ellas ponen sus condiciones o necesidades, lo que la hace más equitativa y más funcional para estas.

El no contar con una Ventanilla única hace que la información se duplique o triplique; así mismo, el no uso de la tecnología acarrea errores humanos, que significa costos para las empresas; el no contar con información y trámites simplificados en una sola red trae consigo más tiempo de la mercancía en las Aduanas; contar con una VUCE sin importar su tipo de financiamiento trae ventajas significativas; tanto económicas, de tiempo, de control y seguridad fronteriza.

Tabla 4. Ventajas de la VUCE en el mundo.

| País      | Ventajas  |
|-----------|---|
| Alemania  | Se ahorra aproximadamente 22.5 millones de euros anuales con el simple hecho de no corregir errores en documentos de transporte.  |
| Hong Kong | Su plataforma se llama DTTN y ha simplificado los trámites, la información y simplificación de servicios, trayendo una ganancia para la industria de 167.5 millones de dólares por año.                               |
| Corea     | Se estima que el uso de su Ventanilla única (Trade Hube) les ha traído beneficios hasta por 1,819 billones de dólares al año y esto debido a que el costo de transmisión de documentos electrónicos es más económico. |
| Singapur  | Desde que se implementó la Ventanilla única, el tiempo de respuesta para procesar documentos de comercio exterior ha pasado de 4 días a tan sólo 4 minutos.   |
| Suecia    | Se puso en marcha el Sistema de Información Aduanera y les redujo de 50 a 20% los costos de cumplimiento a regulaciones.  |
| Tailandia | Con la puesta en marcha de la VUCE, se redujo el número de días para exportación de 24 en 2006 a 14 en 2009.  |

Fuente. Comisión Económica de Europa de las Naciones Unidas (2011) Citado en Trejo, Chávez. Cintia Marisa. 2013. "La Ventanilla única, objetivos, resultados y futuro en las empresas de ámbito internacional" (Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración) Universidad Autónoma de Querétaro. Facultad de Contabilidad. Pag. 45

El no contar con una Ventanilla única hace que la información se duplique o triplique; así mismo, el no uso de la tecnología acarrea errores humanos, que significa costos para las empresas; el no contar con información y trámites simplificados en una sola red trae consigo más tiempo de la mercancía en las Aduanas; contar con una VUCE sin importar su tipo de financiamiento trae ventajas significativas; tanto económicas, de tiempo, de control y seguridad fronteriza.

De acuerdo al reporte Doing Business 2016,<sup>106</sup> En estos países el tiempo máximo es de 1 día y mínimo de 1 hora para los trámites de comercio y los costos no pasan de 400 dólares; en estos costos no se toma en cuenta el pago de aranceles, sólo se cuenta el cumplimiento fronterizo y documental. (Tabla 4)

Tabla 5. Comercio Transfronterizo.

| País      | Ranking DB |  | Tiempo exportación | Costo exportación (USD) | Tiempo importación | Costo importación (USD) |
|-----------|------------|--|--------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|
| Alemania  | 38         |  | 1 día              | 390                     | 1 hora             | 0                       |
| Hong Kong | 42         |  | 1 día              | 301                     | 1 hora             | 323                     |
| Corea     | 32         |  | 14 horas           | 196                     | 7 horas            | 322                     |
| Singapur  | 41         |  | 14 horas           | 372                     | 1 día              | 260                     |
| Suecia    | 18         |  | 3 horas            | 95                      | 1 hora             | 0                       |

Fuente. Doing Business 2016. Extraído de la página web del Banco Mundial

<http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> el 17/01/2017.

<sup>106</sup> <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders> Extraído de la página del Banco Mundial el 17/01/2017.

### 4.2.1 Ventanillas Únicas de Comercio en América Latina

En marzo de 2010 se celebró en Bogotá, Colombia, el “I Encuentro Regional Latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior”, organizado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA); en el cual se presentó el documento “Panorama Digital de los Trámites de Comercio Exterior en América Latina y el Caribe. Propuesta de acciones a nivel regional”, esto con el objeto de promover la consolidación y uso de la Ventanilla única de Comercio Exterior; asimismo se destacó la reducción de trámites burocráticos que han logrado los países que cuentan con la firma digital y la factura electrónica, dando como resultado, como hemos señalado anteriormente del proceso de tramitación en papel, reducción de los tiempos y costos y fomento de la transparencia, con lo que se impacta positivamente la productividad global del comercio exterior.

En diciembre del 2010 la Secretaría Permanente del SELA organizó junto con el Servicio Nacional de Aduanas de Chile, en Valparaíso, Chile, el “II encuentro Regional latinoamericano y del Caribe sobre Ventanillas Únicas de Comercio Exterior”; dónde se vieron los avances obtenidos con los países que ya contaban con la VUCE y alentaban a los países faltantes a llevarla a cabo.<sup>107</sup>

En América Latina sólo ocho países tienen una VUCE operando y son: México, Panamá, Perú, República Dominicana, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica; tienen una VUCE de forma Parcial; Argentina y Honduras y para países como Paraguay,

---

<sup>107</sup> Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2011). Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en América Latina y el Caribe: avances y retos pendientes. Pag. 5. Obtenido el 27 de enero de 2017 desde [http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/02/T023600004680-0-Ventanillas\\_Unicas\\_de\\_Comercio\\_Exterior\\_\(VUCE\)\\_en\\_ALC\\_-\\_Avances\\_y\\_retos\\_pendientes.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/02/T023600004680-0-Ventanillas_Unicas_de_Comercio_Exterior_(VUCE)_en_ALC_-_Avances_y_retos_pendientes.pdf)

Trinidad y Tobago, Uruguay, Bolivia y Ecuador la VUCE aún es proyecto; por último Jamaica y Venezuela no cuentan ni siquiera con el proyecto.<sup>108</sup>

De acuerdo a información presentada por una simulación de Doing Business (2012)<sup>109</sup> si los países implementan una VUCE presentan una mayor competitividad; esta simulación incluye a países que cuentan con la VUCE, países que sólo la implantan parcialmente y a los que simplemente no cuentan con ella; a pesar de que los datos podrían ser variables por el tamaño del país o de su comercio los resultados que reflejan nos dicen bastante sobre el uso o no de una Ventanilla única de Comercio (Tabla 5). En la simulación se puede ver que al agilizar los trámites se mejora el posicionamiento de competitividad en el ranking general de comercio, ya que los días para exportar bajan de manera considerable, logrando con esto un número mayor de exportaciones y/o importaciones por día.

Si bien lo anterior es una simulación, ahora veamos el comportamiento del comercio transfronterizo real entre los años 2012 y 2016; de acuerdo a reportes de Doing Business de los años 2012 y 2016 respectivamente (Tabla 6).

Estos datos toman en cuenta el producto en el que cada economía cuenta con ventaja comparativa para medir el proceso de exportación y para la importación, el producto considerado para todas las economías es las autopartes.

---

<sup>108</sup> Ibidem pag.19

<sup>109</sup> Doing Business “Efecto probable de mayor agilidad en el comercio”. Publicación del Banco Mundial (2012) citada en Elorza. V, Juan Carlos. “Ventanilla única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación Exitosa en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. No. 8/2012. Pag. 22 y 23

Podemos observar que Venezuela y Jamaica no han subido en el ranking de comercio transfronterizo, por el contrario, han bajado; cabe recordar que estos países no cuentan con Ventanilla Única de Comercio.

En general los países han disminuido el tiempo y costo para exportar e importar; sin embargo, el caso de Venezuela es alarmante; ya que, los tiempos para estos trámites son de 1 a 2 meses. Esto se debe a la poca apertura comercial que ha demostrado en los últimos años, pero sobre todo al sistema político que llevan bajo el mandato de Maduro. Por otro lado, tenemos el caso de Brasil; cuenta con Ventanilla Única, pero en 4 años sólo escala cuatro peldaños en el ranking general y sus costos siguen siendo elevados; esto quizá se deba a los problemas políticos que ha enfrentado ese país.

República Dominicana es el país que más avanza en el ranking general, pasando del lugar 108 al 58, sus trámites de exportación bajaron de 8 a 1 día, los de importación de 10 a 2 días y sus costos han bajado un 50%. El caso de México también es alentador, de 12 pasa a 1 sólo día en sus trámites de exportación y a 3 en los trámites de importación, sus costos se redujeron 70% y sube 6 escalones en el ranking general.

Estos datos demuestran como la combinación del uso de la Ventanilla Única, las políticas de comercio abierto y sistemas políticos de cierta manera estables, generan beneficios económicos a los países; ya que, como se menciona al tardarse menos los trámites de comercio se pueden realizar más operaciones por día; sin embargo las cifras aún no son comparables con los países europeos o asiáticos, de los cuales sus trámites sólo duran horas y sus costos no exceden los 400 dólares, pero estamos hablando de economías y sistemas políticos diferentes.

Tabla 6. Efecto probable de mayor agilidad en el comercio.

| País              | Resultados de Comercio 2012 |                                  | Simulación con agilización de trámites |                                  |   |
|-------------------|-----------------------------|----------------------------------|--|----------------------------------|---|
|                   | # Días de exp.              | Ranking comercio transfronterizo | # Días de exp.                         | Ranking comercio transfronterizo | Puestos avanzados en el Ranking transfronterizo |
| Panamá            | 9                           | 11                               | 8                                      | 10                               | 1   |
| Rep. Dominicana   | 8                           | 45                               | 8                                      | 42                               | 3   |
| Trinidad y Tobago | 14                          | 52                               | 8                                      | 39                               | 13  |
| Perú              | 12                          | 56                               | 8                                      | 50                               | 6   |
| México            | 12                          | 59                               | 8                                      | 52                               | 7   |
| Chile             | 21                          | 62                               | 8                                      | 33                               | 29  |
| Costa Rica        | 13                          | 73                               | 8                                      | 58                               | 15  |
| Colombia          | 14                          | 87                               | 8                                      | 85                               | 2   |
| Jamaica           | 21                          | 97                               | 8                                      | 79                               | 18  |
| Argentina         | 13                          | 102                              | 8                                      | 93                               | 9   |
| Brasil            | 13                          | 121                              | 8                                      | 121                              | 0   |
| Ecuador           | 20                          | 123                              | 8                                      | 108                              | 15  |
| Uruguay           | 17                          | 125                              | 8                                      | 118                              | 7   |
| Bolivia           | 19                          | 126                              | 8                                      | 113                              | 13  |
| Paraguay          | 33                          | 154                              | 8                                      | 136                              | 18  |
| Venezuela         | 49                          | 166                              | 8                                      | 146                              | 20  |

Fuente. Doing Business "Efecto probable de mayor agilidad en el comercio". Publicación del Banco Mundial (2012) citada en Elorza. V, Juan Carlos. "Ventanilla única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación Exitosa en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. No. 8/2012. Pag. 22 y 23

Tabla 7. Comparativo Comercio Transfronterizo 2012-2016.

| País              | Ranking General DB |      | Tiempo exp. (días) |      | Costo exp. (USD) |      | Tiempo imp. (días) |      | Costo imp. (USD) |      |
|-------------------|--------------------|------|--------------------|------|------------------|------|--------------------|------|------------------|------|
|                   | 2012               | 2016 | 2012               | 2016 | 2012             | 2016 | 2012               | 2016 | 2012             | 2016 |
| Panamá            | 61                 | 53   | 9                  | 1    | 6152             | 330  | 9                  | 1    | 965              | 540  |
| Rep. Dominicana   | 108                | 58   | 8                  | 1    | 1040             | 503  | 10                 | 2    | 1150             | 619  |
| Trinidad y Tobago | 68                 | 123  | 14                 | 4    | 843              | 749  | 19                 | 5    | 1260             | 865  |
| Perú              | 41                 | 86   | 12                 | 4    | 860              | 510  | 17                 | 6    | 880              | 663  |
| México            | 53                 | 47   | 12                 | 1    | 1450             | 460  | 12                 | 3    | 1780             | 550  |
| Chile             | 39                 | 65   | 21                 | 4    | 795              | 340  | 20                 | 4    | 795              | 340  |
| Jamaica           | 97                 | 131  | 21                 | 5    | 1410             | 966  | 22                 | 6    | 1420             | 996  |
| Argentina         | 113                | 111  | 13                 | 2    | 1480             | 210  | 16                 | 6    | 1810             | 1320 |
| Brasil            | 126                | 123  | 13                 | 3    | 2215             | 1185 | 17                 | 8    | 2275             | 1077 |
| Uruguay           | 90                 | 146  | 17                 | 6    | 1100             | 1326 | 22                 | 4    | 1330             | 660  |
| Bolivia           | 153                | 98   | 23                 | 10   | 1747             | 90   | 23                 | 9    | 1747             | 345  |
| Paraguay          | 102                | 116  | 33                 | 6    | 1440             | 935  | 23                 | 4    | 1750             | 635  |
| Venezuela         | 177                | 187  | 49                 | 34   | 2590             | 1625 | 71                 | 56   | 1750             | 1900 |

Fuente. Doing Business 2016. Extraído de la página web del Banco Mundial el 17/01/2017.



### 4.3 Ventanilla Única de Comercio Exterior en México

En los años 90, el comercio mundial creció dos veces más rápido que el producto interno bruto mundial. Por lo que los países que atraen mayor inversión extranjera e impulsan el comercio tienen mayor crecimiento económico. Para lograr este fin México necesitaba un programa de modernización, así como reformas aduaneras y de facilitación de comercio, que permitirán reducir los costos de transacciones comerciales e incrementarán la competitividad internacional<sup>110</sup>. En junio de 2012, mediante decreto firmado por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa se establecen los lineamientos para poner en marcha la Ventanilla Única de Comercio Mexicana, así como lo relativo a la documentación relacionada, esto es, que sólo debe ser presentada una vez y en un mismo punto de entrada, con el fin de agilizar y simplificar los flujos de información entre el comercio y el gobierno.

Cabe señalar que fue pionera en el NAFTA ya que Canadá y Estados Unidos no cuentan con una Ventanilla Única de Comercio Exterior; a decir de Gerardo Alberto Suárez Hashbach, Administrador Central de Operación Aduanera de la Administración General de Aduanas en una entrevista para Notimex<sup>111</sup>, la VUCE en México ha permitido multiplicar por 10 veces las operaciones que se realizan a través de esta plataforma; señala textualmente lo siguiente:

---

<sup>110</sup> Antecedentes de la VUCEM. Extraída el 28 de enero de 2016 de:

<https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/SobrelaVU/index.htm>

<sup>111</sup>Véase <https://es-us.noticias.yahoo.com/m%C3%A9xico-eua-canad%C3%A1-ventanilla-%C3%BAnica-comercio-exterior-010502065--finance.html>

*“Imagínense tener una ventanilla regional en México, Estados Unidos y Canadá, en la que, en una sola web, en un solo software, pudiéramos realizar cualquier tipo de operación que implicará un trámite con el gobierno de Estados Unidos, de Canadá o de México”, señaló.*

*Por ello, dijo, las autoridades aduaneras de los tres países han planteado la idea de tener una Ventanilla Única de Comercio Exterior regional, y “yo espero que en el corto plazo se esté implementando”.*

Estados Unidos ya está trabajando en la implementación de la Ventanilla Única, sin embargo, por el proyecto de reformas al comercio exterior que pretende hacer la Administración del actual Presidente, no se sabe qué rumbo tomará su comercio exterior; mientras que la puesta en marcha en Canadá está todavía más atrasada.

En la Ventanilla Única Mexicana participan por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la federación el día 14 de enero de 2011, las dependencias de la Administración Pública Federal que manejan restricciones o regulaciones arancelarias:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Economía
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Energía

### **4.3.1 Marco Normativo de la VUCEM**

En la publicación del Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de marzo de 2008 se prevé la creación y establecimiento de la Ventanilla Única de Comercio, señalando que las dependencias de la Administración Pública Federal facultadas para establecer restricciones o regulaciones arancelarias se interconectarían con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de su organismo descentralizado Servicio de Administración Tributaria (SAT) y con la Secretaría de Economía; el 14 de enero de 2011 se publica en el DOF los aspectos generales bajo los cuales se pone en marcha y se señala como fecha de inicio el 01 de marzo de 2011, la cual se canceló; el 23 de febrero de 2012 se anuncia la prórroga de entrada en operación del COVE y Digitalización para el 01 de Junio del 2012; esto debido a falta de capacitación del uso de la Ventanilla y que las personas involucradas en el comercio exterior de México no tenían habilitadas sus plataformas tecnológicas.

### **4.3.2. Operación y funcionamiento de la VUCEM**

La operación de la Ventanilla Única requiere del uso necesario de la Firma Electrónica Avanzada (Fiel), que puede tramitarse en una oficina del Servicio de Administración Tributaria, o renovarse por internet.

Su funcionamiento es a partir de los cuatro pasos siguientes:<sup>112</sup> (Figura 6)

---

<sup>112</sup> Operación de la VUCEM. Extraído el 28 de enero de 2016 de:  
<https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/Operacion/index.htm>

1. El interesado ingresa en [www.ventanillaunica.gob.mx](http://www.ventanillaunica.gob.mx) y con su Firma Electrónica Avanzada (Fiel) registra en línea la información relacionada con la importación, exportación o tránsito de mercancías.
2. La información se envía electrónicamente a las oficinas de gobierno correspondientes para su aprobación y autorización.
3. Los impuestos se calculan y se dictaminan para proceder a su cobro.
4. Al presentar el transportista un formato simplificado, el verificador de aduana consulta la información mediante un dispositivo digital portátil y libera la mercancía. Los operadores de comercio exterior del país deben cumplir ciertas especificaciones tecnológicas para utilizar la Ventanilla Única.

Figura 6. Operación de la VUCEM



Fuente. Operación de la VUCEM. Extraído el 28 de enero de 2016 de:  
<https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/Operacion/index.htm>

Desde el 1 de junio de 2012 que dio inicio el uso de la herramienta informática VUCEM se dieron varias quejas de parte de los Agentes Aduanales y las empresas importadoras y/o exportadoras; la principal fue la resistencia al cambio, ya que

menos del 20% de las empresas estaban en proceso para adecuar sus sistemas a la nueva herramienta. Incluso al 31 de mayo de 2012 cientos de empresas confiaban que el SAT prorrogaría la entrada de la Ventanilla Única de nuevo.<sup>113</sup> Esta prórroga no se dio; por lo que, se vieron obligados de manera inmediata a adaptar sus sistemas, debido a la necesidad de realizar sus trámites de comercio.

Los servidores se saturaron y el llenado de la factura electrónica (COVE) tuvo un tiempo de espera de aproximadamente 40 minutos a una hora; por lo que para los que requisaban arriba de 90 facturas, esto les resulto una verdadera odisea. La Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales (CAAAREM) publicó que el primer día procesaron 29 mil 264 COVE's, de los cuales les quedaron pendientes 13 mil 559, debido al retraso que presentaba.<sup>114</sup> El motivo de que las empresas presenten tantas facturas, es debido a que la Aduana les permite presentar un "pedimento consolidado"; este es un pedimento que ampara diversas operaciones de un solo contribuyente. Para las empresas esto es una ventaja en costo, ya que sólo le pagan los honorarios de un solo pedimento al agente aduanal; también es una ventaja administrativa; siendo que, toda la información de su trámite de comercio la encuentran en un solo expediente.

El proceso de importación y/o exportación comienza con el llenado del pedimento en el sistema SAAI; su llenado es realizado por los Agentes Aduanales; se entrega el original a la Aduana, posteriormente se ingresan los datos del pedimento y el escaneo de las facturas o soporte documental a la Ventanilla Única; aquí es donde se encuentra otra falla de la VUCEM; el llenado de los COVE's (facturas

---

<sup>113</sup> <http://mexicoport.com/noticias/4477/que-nos-deja-el-primer-dia-de-vucem>

<sup>114</sup> Mancha M. y Ramírez R.: "*Ventanilla única de comercio exterior mexicano (VUCEM)* " en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 170, 2012. Texto completo en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2012/>

electrónicas); no existe ni una sola ley o alguna regulación que indique su correcto llenado, de hecho los A.A. piden se quite este formato, que señalan duplica la información previamente requisada en el pedimento, causando gastos extras a las empresas, toda vez que cobran honorarios por el pedimento y por el COVE, así mismo, por fallas en el sistema su llenado es muy lento y a decir de los propios Agentes Aduanales con el COVE no se cumple el objetivo del lanzamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior que es la eliminación del uso de papel y agilización de tiempos y, por ende, generar ahorros a las empresas.<sup>115</sup>

Así mismo, Jorge Montoya, consejero de la Confederación Latinoamericana de agentes Aduanales (CLAA), señala en una entrevista para el medio informativo especializado en la industria del transporte, la logística y comercio exterior “Encuentro T21”<sup>116</sup>, que este requisito fue implementado en sintonía con la liberación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, tras el objetivo de que la autoridad tuviera mayor control de las mercancías al tener el COVE días antes de llegada la mercancía a las aduanas para hacer cruces de información y generar alertas; por lo que primero se debería de llenar el COVE y de este se desglosaría el pedimento, sin embargo funciona al revés, lo que deja sin sentido el llenado del COVE.

Otro punto importante es que la Ventanilla Única se distingue por ser completamente electrónica y digitalizada; pero en caso de que alguna autoridad realice una auditoría fiscal o alguna persona física o moral tenga que hacer algún trámite de vehículos importados (cambio de propietario, cambio de placas, pago de refrendo); las autoridades piden aún los documentos en papel y certificados, lo que

---

<sup>115</sup> <http://t21.com.mx/logistica/2013/06/11/cove-debilita-logros-ventanilla-unica-comercio-externo>

<sup>116</sup> <http://t21.com.mx/logistica/2013/02/07/solicitud-cove-proceso-sin-beneficio-cadena-logistica>

conlleve a solicitarlos a la Administración de Investigación Aduanera “5”; dándose pasos atrás en materia de ahorros de costos, recursos humanos, tiempo y papel. Esto quiere decir que las dependencias gubernamentales aún no se encuentran en sintonía con la Ventanilla, tal y como lo marcan los fines para los que fue creada, al conectarse a ella se evitaría solicitar esa información.

El 12 de enero de 2016, la Ventanilla colapsa, se pierde el sistema por completo; la explicación es el término de contrato de la firma (Integradores de Tecnología), contratada por el SAT para prestar el servicio de la VUCEM; el Administrador General de Aduanas (Lic. Ricardo Treviño Chapa) en una entrevista realizada para Encuentro T21<sup>117</sup> responsabilizó directamente de las fallas a esta empresa señalando lo siguiente:

*“La tecnología que ofrecía el proveedor encuentra muy poca oportunidad de mantenimiento o soporte y, conforme a lo contratado en su momento, representaba una solución innovadora con tecnología de punta y que permitió ser un caso de éxito...”*

De igual manera el Administrador General aseveró que se crearía una nueva Ventanilla Única utilizando las siguientes palabras:

*“...Una plataforma que estará en la nube, más robusta, con menos problemas de atoramiento de trámites, porque no necesitaremos estar teniendo enlaces dedicados hacia distintas plataformas de otras dependencias, sino que tendremos todo en una misma plataforma, en una misma base de datos”.*

---

<sup>117</sup> <http://t21.com.mx/logistica/2016/01/12/sat-modernizara-ventanilla-unica-comercio-exterior-mexicano>

A un año de dichas palabras por el Administrador General de Aduanas la plataforma VUCEM II sigue sin implementarse y las caídas del sistema son cosa de todos los días; cabe señalar, que desde que la empresa responsable de la administración del sistema termina su contrato, la VUCEM “perdió” los e-documents de los años 2012, 2013, 2014 y parte de 2015, generando grandes pérdidas en tiempo y costo; debido a que se le dio un “mantenimiento”, mudando la plataforma a una que el SAT pudiera administrar, mientras se contrata a otra empresa responsable; en la mudanza algunos datos pasaron a una nube virtual, pero ya no se encuentran en la plataforma y sólo personal autorizado puede acceder a dicha nube.

#### **4.3.3 Fallas en la implementación de la VUCEM en el Departamento de Control Documental de la Administración de Investigación Aduanera “5”**

La Administración de Investigación Aduanera “5” Salvaguarda el interés fiscal del SAT en materia de comercio exterior, dotando a los contribuyentes de los medios de pago que faciliten el cumplimiento de obligaciones, verificando su correcta recaudación, registro contable y transferencia de fondos a la Tesorería de la Federación, además da a conocer la información contenida en los pedimentos y otros formatos de pago; lo cual corresponde al departamento de Control Documental.<sup>118</sup>

El Departamento de Control Documental proporciona copias certificadas y simples de los pedimentos a las autoridades o particulares (persona física o moral) que lo solicitan; las cuales generalmente son requeridas por juicios, visitas domiciliarias, en caso de empresas para auditorias o para realizar trámites de vehículos

---

<sup>118</sup> Véase <http://10.228.128.82/aga/index.php/2013-09-03-23-09-09>



importados, en base a lo estipulado en el numeral 1.1.10 de las Reglas Generales de Comercio Exterior, que a la letra dice:

*“Cualquier interesado podrá consultar, exclusivamente la información de los pedimentos de importación correspondientes a sus operaciones, presentados a despacho en las aduanas y secciones aduaneras del país, consistente en fracción arancelaria, valor en aduana, fecha, tipo de operación, contribuciones y regulaciones o restricciones no arancelarias, número de pedimento, patente, estado del pedimento, fecha, secuencia, tipo de operación y clave de documento, a través del Portal del SAT.*

*Las personas físicas o morales interesadas en obtener copias certificadas de los pedimentos y anexos, incluso transmitidos al SEA en documento electrónico y digital, de las operaciones que hayan efectuado y que obren en poder de la AGA o en el citado sistema, deberán formular su solicitud mediante el formato denominado “Solicitud de expedición de copias certificadas de pedimentos y sus anexos” y cumplir con lo previsto en el instructivo de trámite que forma parte de dicho formato o mediante la Ventanilla Digital. Para los efectos de la presente regla, tratándose de copias certificadas de pedimentos y sus anexos solicitados por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, de asuntos oficiales y de su competencia, siempre que la solicitud no derive de la petición de un particular, no se pagarán derechos de conformidad con el artículo 5o. de la LFD; sin embargo, deberán presentar oficio dirigido a la ACIA solicitando el trámite de expedición de dichas copias”*

Así mismo, se les permite revisar los pedimentos a los representantes de las Cámaras de Comercio, ya que les son necesarios para verificar las importaciones de sus agremiados; conforme a lo establecido en el Artículo 144 Fracción XXVI de la Ley Aduanera, que señala que la Secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

*“Dar a conocer la información contenida en los pedimentos, a las Cámaras y Asociaciones Industriales agrupadas por la Confederación, en términos de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que participen con el Servicio de Administración Tributaria en el Programa de Control Aduanero y Fiscalización por Sector Industrial. Asimismo, podrá dar a conocer a los contribuyentes la información de los pedimentos de las operaciones que hayan efectuado.”*

En esta parte encontramos una contradicción con uno de los objetivos de la VUCEM, en cuanto al ahorro de papel; lo que no se cumple, ya que, las autoridades o los particulares que requieren copias certificadas de pedimentos, las solicitan generalmente impresas para poder llevar a cabo sus diligencias. Cada pedimento puede constar desde una sola hoja, hasta cientos en un solo pedimento consolidado por la cantidad de facturas y documentos anexos.

Para la solicitud de copias certificadas de pedimentos, los Agentes Aduanales, entidades gubernamentales y asociaciones comerciales; deben presentar un escrito dirigido al Administrador de Investigación Aduanera “5”, mientras que las personas físicas y morales deben seguir los pasos siguientes:<sup>119</sup>

- Obtener el formato denominado “Solicitud de expedición de copias certificadas de pedimentos y sus anexos”, que forma parte del apartado A del Anexo 1 de las Reglas de Generales de Comercio Exterior vigentes; el cual se encuentra en el portal de internet del SAT, en el subapartado de servicios.
- Realizar el pago de derechos correspondiente, el cual puede ser realizado a través del esquema electrónico e5cinco o a través de la Hoja de ayuda en ventanilla bancaria. (El costo por hoja de que conste el pedimento es de

---

<sup>119</sup> [http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/copias\\_pedimento/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/copias_pedimento/Paginas/default.aspx)

\$18.00 dieciocho pesos 00/100 M.N., en términos del artículo 5º de la Ley Federal de Derechos).

- Una vez requisado el formato y realizado el pago se debe presentar en la ventanilla denominada “Expedición de copias certificadas” de la Administración Central de Investigación Aduanera, sita en Av. Hidalgo 77, Mod. IV, 1er piso, Col. Guerrero, C.P. 06300, Del. Cuauhtémoc, México, D.F., en un horario de lunes a viernes de las 09:00 a las 14:00, o bien, por cualquier servicio de mensajería.
- La ACIA emitirá la resolución correspondiente en un plazo no mayor a tres meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se entenderá que es negativa en los términos del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación; que a la letra dice:

**Artículo 37.-** *Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte. El plazo para resolver las consultas a que hace referencia el artículo 34-A será de ocho meses. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.*

El o los motivos por los cuales pueden no ser resueltas las solicitudes de copias certificadas de pedimentos, es por la omisión de algún requisito; que en este caso son:<sup>120</sup>

**Personas físicas**

- Copia de identificación oficial vigente
- Original del pago de derechos

**Personas morales**

- Copia del poder notarial del representante legal
- Copia de identificación oficial vigente del representante legal
- Original del pago de derechos

En el formato “Solicitud de expedición de copias certificadas de pedimentos y sus anexos” se informa el detalle de los requisitos señalados.

El trámite lleva varios pasos; la solicitud de copia certificada de pedimento te hace ingresar a la página oficial del SAT, descargar el “Formato de Solicitud de Copias Certificadas de Pedimentos” (Figura 7), acudir al banco a realizar el pago correspondiente, dirigirse a las oficinas centrales de la ACIA para entregar el formato y pago, por último, esperar la contestación a la petición, esto no agiliza los trámites. La Ventanilla Única al ser una plataforma que contiene todos los datos de importación y/o exportación y que su fin es agilizar todos los trámites de comercio exterior; debe tener un apartado directo para la solicitud de copias certificadas de pedimentos.

---

<sup>120</sup> Véase [http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/copias\\_pedimento/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/copias_pedimento/Paginas/default.aspx)

Una vez recibida la solicitud en las oficinas centrales de la ACIA, se envía al Departamento de Control Documental; ahí se atienden las solicitudes de expedición de copias certificadas de pedimentos y sus anexos; se encuentra ubicado en Lucas Alamán No. 160, en la Colonia Obrera, Ciudad de México y cuenta con 37 personas laborando en él.

Las solicitudes se dividen entre el personal dictaminador que consta de 18 personas. Una sola solicitud puede variar en cantidad de pedimentos solicitados; va desde un pedimento, hasta miles y cada uno de ellos puede contener un número infinito de COVES y de E-documents; para poder proporcionar las copias certificadas de un pedimento es necesario ingresar a dos bases distintas y no obtenemos la información en un solo punto como lo marca uno de los objetivos primordiales de la Ventanilla Única; lo que genera pérdida de tiempo; sobre todo por las constantes “caídas” del sistema, y en caso de que lo esté, la lentitud de velocidad en la red produce grandes atrasos.

Figura 7. Formato de Solicitud de Copias Certificadas de Pedimentos

**SOLICITUD DE EXPEDICION DE COPIAS CERTIFICADAS DE PEDIMENTOS Y SUS ANEXOS**

**SAT**  
Servicio de Administración Tributaria

1) F E C H A: \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 201 \_\_\_\_\_

**2) FORMA DE ENTREGA**

Entrega Personal (marque con una X)      Envío por Mensajería (marque con una X)

**DATOS GENERALES DEL SOLICITANTE**

3) Nombre, Razón o Denominación Social \_\_\_\_\_ 4) R.F.C. \_\_\_\_\_  
 5) Domicilio para Oír o Recibir Notificaciones \_\_\_\_\_  
 Calle: \_\_\_\_\_ Núm. y/o Letra Ext.: \_\_\_\_\_ Núm. y/o Letra Int.: \_\_\_\_\_  
 Colonia: \_\_\_\_\_ Localidad: \_\_\_\_\_  
 Código Postal: \_\_\_\_\_ Municipio o Delegación en el D.F.: \_\_\_\_\_ Entidad Federativa: \_\_\_\_\_  
 Teléfono: \_\_\_\_\_ Correo Electrónico: \_\_\_\_\_

**DATOS DEL PEDIMENTO**

| 6) Número del Pedimento                     | 7) Aduana de Despacho | 8) Fecha de Pago del Pedimento | 9) Nombre del Importador/Exportador que tramitó el o los pedimentos |
|---|-----------------------|--------------------------------|---|
| Patente _____<br>Número del Pedimento _____ |                       | d d m m a a a a                |   |
| Patente _____<br>Número del Pedimento _____ |                       | d d m m a a a a                |   |
| Patente _____<br>Número del Pedimento _____ |                       | d d m m a a a a                |   |

Nota : En caso de más de 3 Pedimentos, anexar relación.

10) CANTIDAD DE COPIAS SOLICITADAS POR CADA PEDIMENTO

| Número | Con Anexos (marque con una X) | Sin Anexos (marque con una X) |
|--------|-------------------------------|-------------------------------|
|        |                               |                               |

Declaro bajo protesta de decir verdad, que los datos asentados en la presente solicitud son reales y exactos.

11) Firma autógrafa del solicitante o representante legal \_\_\_\_\_

**DOCUMENTOS QUE DEBERAN ANEXARSE**

| Personas Físicas   | Personas Morales   |
|--|--|
| 1. Documento mediante el cual acredite la propiedad de la mercancía, únicamente a través de los siguientes:<br>⇒ Copia del pedimento a su nombre<br>⇒ Copia de la factura a su nombre<br>⇒ Copia del título de propiedad<br>⇒ Cesión de derechos<br>2. Copia de identificación oficial vigente:<br>⇒ Credencial para votar con fotografía;      ⇒ Pasaporte;<br>⇒ Cartilla del Servicio Militar Nacional;      ⇒ Cédula Profesional;<br>⇒ Forma Migratoria con fotografía;      ⇒ Cédula Profesional;<br>⇒ Carta de Naturalización; o      ⇒ Credencial de Inmigrado.<br>3. Original del Pago de Derechos<br>Comprobante de pago realizado a través del esquema electrónico eSincro. | 1. Copia del Poder Notarial del Representante Legal<br>2. Copia de identificación oficial vigente del Representante Legal<br>⇒ Credencial para votar con fotografía;      ⇒ Pasaporte;<br>⇒ Cartilla del Servicio Militar Nacional;      ⇒ Cédula Profesional;<br>⇒ Forma Migratoria con fotografía;      ⇒ Cédula Profesional;<br>⇒ Carta de Naturalización; o      ⇒ Credencial de Inmigrado.<br>3. Original del Pago de Derechos<br>Comprobante de pago realizado a través del esquema electrónico eSincro. |

**Dependencias u Organismos Oficiales**

1. Oficio dirigido al Administrador Central de Contabilidad y Glosa

**NOTA: LA OMISION DE CUALQUIERA DE ESTOS REQUISITOS, DEJARA SIN EFECTOS LA SOLICITUD ESTE FORMATO ES DE LIBRE IMPRESION**

Fuente. [http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/copias\\_pedimento/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/copias_pedimento/Paginas/default.aspx), extraído el 28/01/2017.

Primero se ingresa al SAAI en la plataforma de la Consulta Remota de Pedimentos; de ahí se obtiene la información del pedimento; del cual se extraen los datos de los COVE'S y los E documents (con la lentitud de la red el proceso puede durar hasta 10 minutos para cargar un pedimento); lo ideal sería que, en la plataforma de

Ventanilla Única, se tecleará el número de pedimento y esta a su vez arrojará toda la información del mismo, lo cual no sucede.

Para que se entienda mejor este problema se desglosa paso a paso el procedimiento:

1. Se ingresa en el SAAI a través de la Consulta Remota de Pedimentos; el número de patente del A.A., el número de pedimento y la aduana por la que ingresó la mercancía (Figura 8); con la lentitud de la red, este proceso puede durar hasta 10 minutos.
2. Una vez abierto se da click en Factura y casos, ahí se extraen los COVE'S y anexos (e-documents) los cuales deben ser copiados para su posterior búsqueda en la VUCEM. (Figura 9 y 10)
3. Se guarda la consulta remota del pedimento en un archivo. (Figura 11)
4. Se ingresa a la VUCEM, a través de la Firma Electrónica (Figura 12)
5. Se abre la consulta del pedimento previamente guardada en archivo y se copia COVE por COVE. (Figura 13)
6. Ya en la página de inicio se da click en consulta Información de Valor y Comercialización (Figura 14 y 15). Una vez abierto este apartado, se pega el número de COVE y se da click en consultar (por la lentitud del sistema, la información puede tardar en aparecer hasta en 5 minutos o cancelar la operación por el tiempo de espera, lo que hace que repitas nuevamente la operación).
7. Una vez guardados todos los COVE's, se copian de la consulta remota del pedimento, los e-documents. (Figura 16)

8. Se regresa a la página principal y se ingresa al apartado de documentos digitalizados, se da click en consultar y se guardan. Dependiendo de lo pesado del archivo (megas) es el tiempo de la descarga, que puede tardar hasta cinco minutos por E-document. (Al igual que los COVES este paso se hace tantas veces como e-documents tenga el pedimento. (Figura 17 y 18)
9. Una vez extraída la Consulta Remota del Pedimento, los COVE's y los E-documents, se imprimen, se cuentan las fojas y se envía al área de certificación; ya certificado se emite el oficio de respuesta, se le anexan los pedimentos y se pasa a firma del Administrador de Investigación Aduanera "5"; quien tiene que firmar uno a uno, cada pedimento.

Un solo pedimento consolidado que cuente con más de 200 COVE's y más de 200 E-documents puede durar hasta una semana para su extracción de la Ventanilla Única; para los empleados este procedimiento es lento y tedioso. Antes a esta plataforma, para obtener una copia certificada de pedimento, se solicitaba el pedimento físico al archivo documental, se fotocopiaba y certificaba (actualmente se sigue ese mismo procedimiento con los pedimentos de los años 2011 y 2012); el trabajo es pesado; ya que, la extracción es física; pero en caso de que el pedimento tenga tantas facturas y documentos anexos, sería mejor la búsqueda personal del pedimento en el archivo, ya que solo tomaría el tiempo de buscarlo y fotocopiarlo. Al parecer la Ventanilla en este departamento no agiliza los trámites.



Figura 8. Pantalla Inicio de la Consulta remota de pedimento.



Fuente. Propiedad AGA. Extraído de la VUCEM el 28/01/2017

Figura 9. Obtención No. de COVE. En el caso de este ejemplo; el pedimento consta de 13 COVES.

| Folio | Fecha      | Número        | Término            | Moneda           |
|-------|------------|---------------|--------------------|------------------|
| 2     | 08/07/2014 | COVE140LRHCX1 | ENTREGADA EN LUGAR | AMERICAN DOLLARS |
| 3     | 18/07/2014 | COVE140LRH9P6 | ENTREGADA EN LUGAR | AMERICAN DOLLARS |
| 4     | 23/07/2014 | COVE140LRH9Y6 | ENTREGADA EN LUGAR | AMERICAN DOLLARS |
| 5     | 23/07/2014 | COVE140LRHBZ1 | ENTREGADA EN LUGAR | AMERICAN DOLLARS |
| 6     | 14/07/2014 | COVE140LRH6N2 | ENTREGADA EN LUGAR | AMERICAN DOLLARS |
| 7     | 17/07/2014 | COVE140LRHAN1 | ENTREGADA EN LUGAR | AMERICAN DOLLARS |

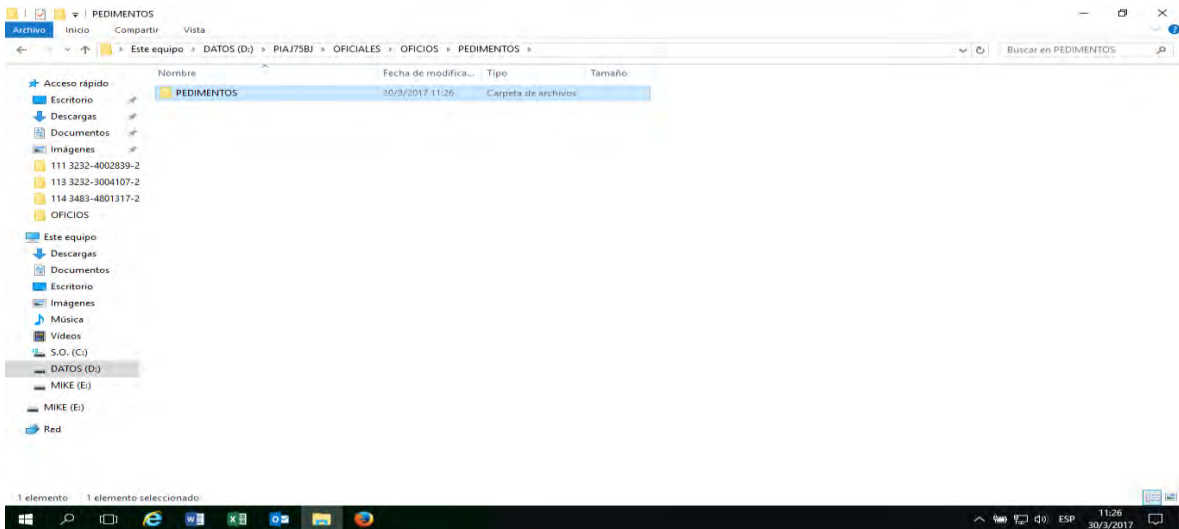
Fuente. Propiedad AGA. Extraído de la VUCEM el 28/01/2017

Figura 10. Obtención de E-documents. En el caso de este ejemplo; el pedimento consta de 15 E-documents

| Consecutivo | Tipo de identificador | Complemento 1 | Complemento 2  |
|-------------|-----------------------|---------------|----------------|
| 2           | ED                    | 01921402ZC8J7 | No existe inf. |
| 3           | ED                    | 01921402ZC8P1 | No existe inf. |
| 4           | ED                    | 01921402ZC8V2 | No existe inf. |
| 5           | ED                    | 01921402ZC8W2 | No existe inf. |
| 6           | ED                    | 01921402ZC967 | No existe inf. |
| 7           | ED                    | 01921402ZCBK4 | No existe inf. |
| 8           | ED                    | 01921402ZC9Y2 | No existe inf. |

Fuente. Propiedad AGA. Extraído de la VUCEM el 28/01/2017

Figura 11. Archivo de pedimentos extraídos del SAAI.



Fuente. Elaboración propia extraída de computadora personal el 28/01/2017.

Figura 12. Ingreso Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana.

Fuente. Propiedad AGA. Extraído de la VUCEM el 28/01/2017

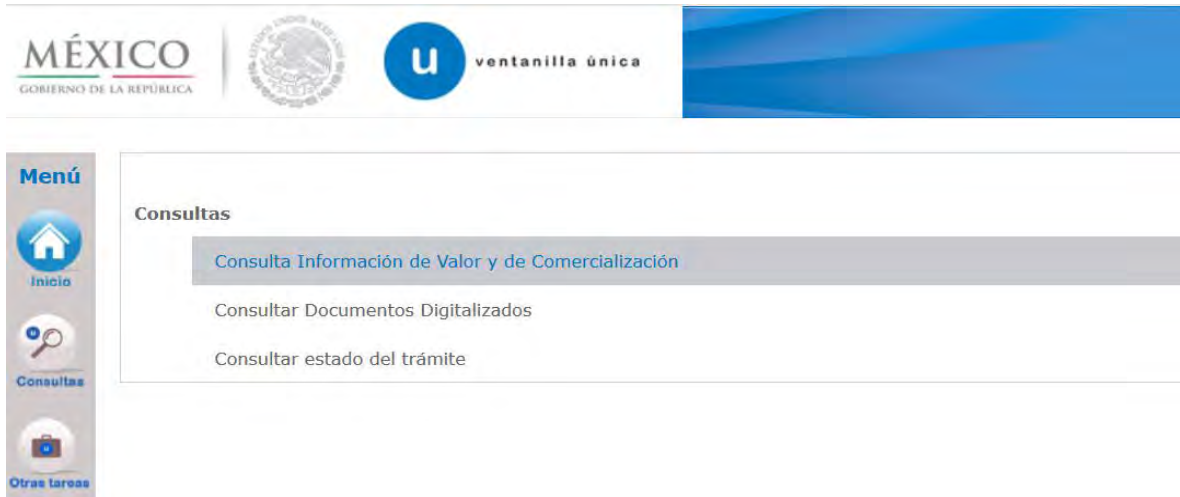
Figura 13. Información COVE's Consulta Remota de Pedimentos.

```

FACTURAS
Folio                : 1
Fecha                : 12/02/2014
Número               : COVE140LRHBV7
Término              : ENTREGADA EN LUGAR
Moneda               : AMERICAN DOLLARS
Valor USD            : 350.00
Valor Moneda Extranjera : 350.000000
País                 : ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
Entidad Federativa   : No existe Inf.
Id. Fisc. del Proveedor : 87-0504029
Nombre del Proveedor : ALPHA LAB, INC.
Folio                : 2
Fecha                : 08/07/2014
Número               : COVE140LRHCX1
Término              : ENTREGADA EN LUGAR
Moneda               : AMERICAN DOLLARS
Valor USD            : 470.00
Valor Moneda Extranjera : 470.000000
País                 : ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
Entidad Federativa   : No existe Inf.
Id. Fisc. del Proveedor : 31-1021937
Nombre del Proveedor : CINCINNATI TEST SYSTEMS, INC.
Folio                : 3
Fecha                : 18/07/2014
Número               : COVE140LRH9P6
Término              : ENTREGADA EN LUGAR
Moneda               : AMERICAN DOLLARS
Valor USD            : 512.10
    
```

Fuente. Propiedad AGA. Extraído del Sistema de Consulta Remota de Pedimentos el 28/01/2017

Figura 14. Acceso a los COVE's



Fuente. Propiedad AGA. Extraído de la VUCEM el 28/01/2017

Figura 15. Consulta de COVE's en VUCEM. Este proceso se hace con cada uno de los COVE's que contenga el pedimento.



Fuente. Propiedad AGA. Extraído de la VUCEM el 28/01/2017

Figura 16. . Información E-documents Consulta Remota de Pedimentos

| CASOS      | Consec.   | T. Fuente    | Complemento 1 | Complemento 2  |
|------------|-----------|--------------|---------------|----------------|
| 1          | ED        |              | 01921402ZC825 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 2          | ED        |              | 01921402ZC817 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 3          | ED        |              | 01921402ZC8P1 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 4          | ED        |              | 01921402ZC8V2 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 5          | ED        |              | 01921402ZC8W2 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 6          | ED        |              | 01921402ZC967 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 7          | ED        |              | 01921402ZCBK4 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 8          | ED        |              | 01921402ZC9Y2 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 9          | ED        |              | 01921402ZCA21 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 10         | ED        |              | 01921402ZCA83 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 11         | ED        |              | 01921402ZCAB3 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 12         | ED        |              | 01921402ZCAM6 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 13         | ED        |              | 01921402ZCAT8 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |
| 14         | ED        |              | 01921402ZCB14 | No existe inf. |
| E_DOCUMENT | DOCUMENTO | DIGITALIZADO |               |                |

Fuente. Propiedad AGA. Extraído del Sistema de Consulta Remota de Pedimentos el 28/01/2017

Figura 17. Acceso a los E-documents



Fuente. Propiedad AGA. Extraído de la VUCEM el 28/01/2017

Figura 18. Consulta de E-documents en VUCEM.

**Documentos Digitalizados**

**Consulta por**

\*  e-document  Fecha

\* Número E\_document:

Fecha de inicio:

Fecha de fin:

**Consultar**

**Listado de e-document**

| Tipo de Documento | Nombre del Documento | RFC de Consulta |
|-------------------|----------------------|-----------------|
| Escritos.         | 1.pdf                |                 |

Fuente. Propiedad AGA. Extraído de la VUCEM el 28/01/2017

Un solo pedimento consolidado que cuente con más de 200 COVE's y más de 200 E-documents puede durar hasta una semana para su extracción de la Ventanilla Única; para los empleados este procedimiento es lento y tedioso. Antes a esta plataforma, para obtener una copia certificada de pedimento, se solicitaba el pedimento físico al archivo documental, se fotocopiaba y certificaba (actualmente se sigue ese mismo procedimiento con los pedimentos de los años 2011 y 2012); el trabajo es pesado; ya que, la extracción es física; pero en caso de que el pedimento tenga tantas facturas y documentos anexos, sería mejor la búsqueda personal del pedimento en el archivo, ya que solo tomaría el tiempo de buscarlo y fotocopiarlo. Al parecer la Ventanilla en este departamento no agiliza los trámites.

Otra falla radica en la “perdida” de los documentos anexos (e-documents) que se dio con el colapso de la Ventanilla Única en enero de 2016, la información de los anexos de los años 2012, 2013, 2014 y mitad de 2015, no aparecen en el sistema lo que lleva a la ACIA “5” a proporcionar la información incompleta; dando la siguiente indicación en sus oficios de contestación a la solicitud de copias certificadas de pedimentos:

*“...es de aclarar que los pedimentos antes citados les faltan los e-document, ya que por el momento no se puede realizar la extracción de dicha información, con motivo de los trabajos de mantenimiento mayor a la Ventanilla Digital de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM) que está realizando la Administración Central de Modernización Aduanera de la AGA, situación que se puede consultar en la siguiente liga:*

<https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/Descargas/Enero2016/index.htm>”

Al ingresar a la liga que señalan se dirige a una página de comunicados de la Ventanilla Única en la que aparecen la hoja informativa No. 1 señalando que se realizará un mantenimiento mayor con fecha de inicio 9 de enero y de término 12 de enero de 2016; esta hoja se liga a la hoja informativa No. 4, del 12 de enero de 2016<sup>121</sup> donde se señala que el Mantenimiento mayor quedó concluido según lo programado; entonces si ya quedó concluido por qué hasta la fecha no aparecen los e-documents. (Figura 19 y 20)

---

<sup>121</sup> Véase <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/Descargas/Enero2016/index.htm>

Figura 19. Informe sobre mantenimiento de VUCEM



Fuente. <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/Descargas/Enero2016/index.htm>. Extraído el 28/01/2017.



Figura 20. Informe de conclusión de mantenimiento a la VUCEM.



Fuente. <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/Descargas/Enero2016/index.htm>. Extraído el 28/01/2017.

La razón como se menciona en párrafos anteriores; es que, al terminar el contrato de la empresa responsable de la Ventanilla, se realiza un mantenimiento al sistema; por error o negligencia, mucha información se fue a una nube virtual, en la que sólo personal autorizado tiene acceso a ella; y los datos no se han cargado nuevamente a la plataforma.

La Administración de Investigación Aduanera “5” pierde credibilidad y no sólo esa Administración; sino, la propia Administración General de Aduanas ya que siguen emitiendo en sus oficinas la justificación de que no se les proporcionan los E-documents, debido a un mantenimiento, que a decir por ellos mismos en la liga a la que refieren, terminó el 12 de enero de 2016 y lo que es más preocupante, es el hecho de que sus autoridades no se den cuenta de este error o quizá sí lo hacen, pero piensan que la ciudadanía no.

Otro problema con la VUCEM que encontramos en esta área, está en la glosa de los pedimentos por parte de las Cámaras de Comercio.

Las Cámaras de Comercio solicitan autorización a la ACIA “5” para glosar los pedimentos de sus agremiados mes con mes; conforme al Art. 144; fracción XXVI de la Ley Aduanera; con la finalidad de que todo esté en orden en sus importaciones o exportaciones, que no exista competencia desleal o subvaluación, que la mercancía que reportan sea realmente la que dicen, que no exista contrabando, entre otras verificaciones más; en caso de encontrar alguna anomalía se informa a la AIA, para que proceda alguna verificación o sanción según sea el caso.

Para detectar la subvaluación, contrabando, piratería y otras anomalías de sus agremiados, las Cámaras verifican la mercancía importada checando: el tamaño de la mercancía, el material, su peso, la cantidad, el precio de compra, el precio de los insumos, el pago de impuestos, la marca, el origen y el destino.

Esto sin duda es muy importante para el país; toda vez que así se beneficia a los productos nacionales, generando mayores ingresos; ya que existen muchas empresas ventajosas que no declaran correctamente la cantidad de productos que ingresan al país y tampoco manifiestan verdaderamente cuanto les costaron,

evadiendo el pago del Impuesto General a la Importación (IGI) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Con esto logran una ventaja en costo respecto a los productos hechos en México que, si pagan impuestos, lo que ocasiona que los productos extranjeros desplacen a los nacionales, y se traduce en cierre de empresas y pérdida de empleos.

Como ejemplo de lo anterior para ver el porqué es tan mala la subvaluación para nuestro país es el siguiente: suponiendo que un producto importado tiene un precio de \$10 dólares. Si el tipo de cambio es de \$20 pesos por dólar, el arancel es del 20% y el IVA es del 16%, entonces ese producto importado debe pagar 72 pesos de impuestos; pero si el importador falsifica la factura y dice que el producto le costó 1 dólar, entonces dicho producto sólo pagará 7.2 pesos de impuestos. Esta evasión de las contribuciones es lo que le permite obtener un beneficio en costo y desplazar a los productos hechos en México.

Con el proyecto de la Ventanilla Única se les prometió de palabra a las Cámaras de Comercio el acceso a la glosa de los pedimentos directamente; es decir se les daría una clave de acceso para acceder a la plataforma desde sus oficinas, sin necesidad de acudir a las instalaciones de la ACIA "5", lo cual no ha sucedido hasta la fecha (esto por cuestión de protección de datos de las empresas); sin embargo, y aun con esta desventaja; la puesta en marcha de la plataforma les ha sido de utilidad; ya que, anterior a ella, se les autorizaba la revisión de los pedimentos, pero tenían que traer a su propio personal para la búsqueda directa en el archivo de control documental, lo que les generaba pérdidas en costo y tiempo.

Otra ventaja es que se les muestra la información de la Consulta Remota de Pedimentos y VUCEM de manera electrónica (se extraen los datos de las plataformas y se guardan en una memoria USB). El procedimiento para la

extracción de los datos en las plataformas tecnológicas es el mismo para el personal de Control Documental; la diferencia es que no se imprimen los pedimentos, generando en este caso un ahorro en papel.

La información que se les da en la memoria USB, sólo es de lectura, ellos no pueden imprimir, copiar, ni sacar información de las instalaciones; toda la información que necesitan la transcriben; y las anomalías se notifican a la Administración de Investigación Aduanera.

El problema radica en que al realizar la glosa de la Consulta Remota de Pedimentos y la VUCEM, se encuentran con que los COVES no vienen bien requisados por la negligencia de los Agentes Aduanales; es decir, ponen que mercancía se importó; pero en algunos casos no ponen el tipo de cambio, el material, el peso, el tamaño, entre otros faltantes; lo que ha generado que las Cámaras denuncien a empresas y posteriormente estas se inconformen; ya que, si cuentan con esa información en el pedimento.

Los Agentes Aduanales como se señaló anteriormente; piden desaparezca el COVE, toda vez que para ellos es duplicidad de datos y no tiene sentido su llenado, cuando ya se asentaron los datos en el pedimento; pero al no contar con estos datos no se puede determinar la subvaluación de precios que es tan importante para nuestra productividad nacional; por lo que los representantes de las Cámaras también piden que desaparezca el COVE y se les siga mostrando el pedimento; tal y como lo señala Guillermo Miller, representante de la Asociación Nacional de la

industria Química (ANIQ) en el seminario de transporte organizado por la empresa Leschaco<sup>122</sup>, en la cual señaló lo siguiente:

*“Mi pregunta sigue siendo para qué lleno un COVE. En otros países no existe y aquí nos cuesta dinero”, afirmó. “Sirve para que a la administración central de investigación aduanera le entre la información en su base de datos y haga el proceso de fiscalización y sepa a quién le tiene que caer. Eso quiere decir que el costo de la fiscalización aduanera, que tiene que hacer la autoridad, la paga el sector productivo”.*

Alberto Ruiz, socio de la consultora en comercio exterior y aduanas “Antón Rioja, afirmó que el COVE está subutilizado y no tiene una utilidad real, señalando lo siguiente:<sup>123</sup>

*“Si la idea es que transmitamos electrónicamente toda la información que permite valorar la mercancía, el COVE no está completo porque no permite declarar si tienes o no vinculación, no permite identificar los incrementales, ni siquiera tiene un área para declarar la regla incoterm de la operación. O lo desaparecemos o vamos a utilizarlo en lugar de la manifestación de valor, hoja de cálculo y factura todo en uno, y que esa información ya no se tenga que repetir en el pedimento”.*

Con toda razón se dicen estas palabras; ya que en otros países la factura es el COVE, y en México se debe presentar el pedimento, la factura y el COVE, que a final de cuentas son la misma cosa; pero para colmo, lo que trae el pedimento no lo trae la factura y lo que trae la factura y el pedimento no lo tiene el COVE y viceversa. Ahora bien, las empresas no pueden mandar pedimentos a través de la VUCEM, ya que esta no incluye a los bancos y el pedimento debe ser validado ante una

---

<sup>122</sup><http://t21.com.mx/logistica/2013/06/11/cove-debilita-logros-ventanilla-unica-comercio-exterior>

<sup>123</sup> Ibidem

institución bancaria; razón por la cual el pedimento se sigue haciendo por medio del SAAI.

El poco ahorro de papel, la falta de una red más rápida que soporte la Ventanilla Única, la extracción de la documentación de los trámites de comercio en dos plataformas, la pérdida de datos y las omisiones de información de los Agentes Aduanales, muestran como la plataforma no está cumpliendo en el Departamento de Control Documental con los objetivos para los que fue implementada.

#### **4.4 Estudio de Campo**

Se realiza una encuesta (véase Apéndice A) a los 37 empleados que forman el Departamento de Control Documental de la Administración Central de Investigación Aduanera “5”, tomando en cuenta los principales beneficios que señalan los organismos nacionales e internacionales, para los cuales fue creada la VUCEM:

- La entrega de información electrónica se encuentra en un sólo punto de contacto.
- El uso del sistema es ágil y sencillo
- Ahorro de papel
- Mejora el desempeño de las funciones
- Transparencia
- Eliminación de formatos
- Seguridad en la información
- Actualización constante

La encuesta arrojó los siguientes resultados:

Tabla 8. Resultado de la Encuesta

| Pregunta  | Totalmente de acuerdo | De acuerdo | Desacuerdo |
|---|-----------------------|------------|------------|
| 1. La entrega de información electrónica (pedimento, COVES, E-documents) se realiza en un sólo punto de contacto. | 6                     | 11         | 20         |
| 2. La búsqueda de un pedimento en la VUCEM es fácil y sencillo. (toma en cuenta lentitud y caídas del sistema)    | 2                     | 15         | 20         |
| 3. Se ahorra papel con el uso de la VUCEM.  | 12                    | 13         | 12         |
| 4. Existe una mejora en el desempeño de tus funciones con el uso de la VUCEM.                                     | 4                     | 17         | 16         |
| 5. Existe más transparencia en la entrega de pedimentos con el uso de la VUCEM.                                   | 3                     | 21         | 13         |
| 6. Se han eliminado formatos con el uso de la VUCEM.  | 1                     | 16         | 20         |
| 7. Existe más seguridad en la información con el uso de la VUCEM.   | 3                     | 23         | 11         |
| 8. La Ventanilla Única se actualiza constantemente.   | 0                     | 11         | 26         |

Fuente. Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada.

De acuerdo a los empleados de la Administración de Investigación Aduanera "5", se obtienen los siguientes comentarios:

- Sugieren que tanto COVES, como E-documents figuren en un mismo enlace dentro de la Ventanilla y que no sea necesario ingresar primero al SAAI para obtener los datos del pedimento.
- Están en desacuerdo por las caídas del sistema, así como lentitud en la red, que dificultan la extracción del sistema.
- Señalan que la información solicitada, se puede entregar totalmente de manera electrónica; ya que, las copias certificadas en papel pueden ser contabilizadas en cientos de hojas, evitando su ahorro.
- Indican que se eliminó la búsqueda personal de pedimentos, pero la lentitud de búsqueda en la Ventanilla atrasa su trabajo.
- La mayoría está de acuerdo que con la Ventanilla Única existe mayor transparencia en el proceso de solicitud de copias certificadas de pedimentos.
- Sugieren que el trámite de solicitud de copias certificadas se realice vía internet, ya que, la Ventanilla quitó formatos para los trámites de importación, pero no para los trámites de solicitud, señalando que el trámite es completamente burocrático, al tener que presentar el formato de solicitud de manera presencial o por correo tradicional.
- La Ventanilla requiere de actualizaciones constantes para su mejor funcionamiento.



## Conclusiones y propuestas

Con el presente estudio se cumplen los objetivos propuestos y se respondieron las preguntas de investigación, las cuales fueron base para poder realizarse; el por qué y para qué se puso en operación la VUCEM se contesta observando el mundo globalizado en el que vivimos, en el que se necesita de una herramienta informática que facilite y estandarice el comercio.

Contar con una Ventanilla Única de Comercio es importante en el comercio exterior para poder competir con mercados internacionales; toda vez que engloba toda la información comercial en un solo punto, formando sociedades en red y gobiernos electrónicos que funcionan las 24 horas, los 365 días del año, logrando de esta manera que los países logren mayor competitividad y productividad comercial. De acuerdo a las especificaciones de la OMA para 2016, las Aduanas digitales son un compromiso progresivo donde se debe estar a la vanguardia con las TIC's. Una VUCE trae eficiencia y efectividad de recursos, mayor recaudación, seguridad en la información, transparencia, agiliza la liberación de mercancías, da reglas claras y simplifica los trámites.

La puesta en marcha de una Ventanilla Única es relativamente sencillo; la Red Global de Aduanas señala que simplemente se necesita tener conexión a internet y equipos de cómputo conectados en red; así como, datos estandarizados. Estas especificaciones las tiene el Sistema Automatizado Aduanero Integral; el por qué no se utilizó como ventanilla única, es por el hecho de que no cuenta con datos específicos de la mercancía a importar o exportar.

Ahora bien; desde su planeación la Ventanilla Única de Comercio Mexicana se ha enfrentado a diversos problemas; teniendo que ser suspendido el proyecto del 01 de marzo de 2011 hasta el 01 de junio de 2012 y se esperaba en ese entonces una nueva cancelación debido a la mala coordinación en su uso y aplicación entre empresas, agentes aduanales y gobierno. Una vez implementada se generó una resistencia al cambio, los servidores se saturaron lo que propició un gran retraso en el llenado de los COVE's, comenzando a generar conflicto respecto a este formato, ya que señalan no tiene ningún sentido requisarlo, si ya se cuenta con la misma información en el pedimento, considerando que el COVE trae gastos extras a las empresas. Lamentablemente a cuatro años de su implementación los atrasos continúan, los servidores se siguen saturando y los COVE's no se han eliminado.

El 01 de enero de 2016, la Ventanilla colapsó ocasionando la caída del sistema y la pérdida de documentos digitalizados de los años 2012, 2013, 2014 y la mitad del 2015, esto debido a la terminación del contrato con la empresa proveedora del servicio; lo cual responde la última pregunta de este trabajo de investigación; ya que las constantes caídas del sistema, la lentitud presentada y la pérdida de documentos generan atrasos en los trámites de importación ocasionando problemas a los usuarios del sistema, así como a los mismos empleados de la AGA, sobre todo en el Departamento de Control Documental de la Administración de Investigación Aduanera "5", área que depende totalmente de la Ventanilla para realizar su trabajo de expedir copias certificadas de pedimentos.

En este trabajo se presentaron tres supuestos teóricos respecto al tema de estudio; las cuales se señalan a continuación:

## Hipótesis 1

- A cuatro años de estar operando, la VUCEM ha demostrado no cumplir con los propósitos para los que fue establecida.

Esta hipótesis es cierta, ya que, en efecto las fallas constantes de la VUCEM, entre ellas; caídas del sistema, lentitud del sistema, duplicación de formatos; ocasionan pérdidas monetarias, de recursos, de tiempo y legales. Para los empleados de Control Documental de la Administración de Investigación Aduanera "5" es una pérdida de tiempo el extraer los datos de un pedimento, ya que, se tiene que ingresar a dos plataformas distintas; si existe caída o lentitud del sistema, el tiempo se alarga aún más; toda vez, que la extracción de un solo pedimento consolidado puede tardar hasta una semana, por la cantidad de COVE's y E documents, lo que genera más tiempo de espera para los solicitantes de copias certificadas de pedimentos y su segura inconformidad; ahora bien el ahorro en el uso de papel, es uno de los objetivos de la VUCEM, objetivo que no se cumple al emitir este departamento copias certificadas en papel.

Ahora bien, los Agentes Aduanales duplican tiempo al requisar el formato COVE, tiempo que podría ser ocupado para realizar otra operación de comercio. Los datos del COVE, son los mismos que se incluyen en el pedimento y en las facturas originales; esta duplicidad o triplicidad de datos genera costos monetarios a las empresas; toda vez que entre más papeleo y tiempo tarde un trámite de comercio, más se les cobra de parte de la Aduna y del Agente Aduanal; razón por la cual los Agentes Aduanales no consideran necesario requisar correctamente el COVE, ya que, para ellos la información ya fue puesta en el pedimento; lo que genera por otro lado, que las Cámaras de Comercio al hacer la glosa de los pedimentos, no puedan determinar si una empresa está incurriendo en subvaluación o en alguna otra

anomalía, por no contar con un COVE bien requisado o por la falta de E-documents donde se encuentre la factura original de la mercancía, llevándolos a levantar actas de anomalías a las empresas; atrayendo conflictos legales, al estar muchas veces los datos correctos en el pedimento; esto también genera pérdida de tiempo a otras administraciones del SAT que tienen que realizar verificaciones domiciliarias, gastando recursos humanos y materiales; para que al final todo se trate de un error.

## Hipótesis 2

- El sistema tecnológico que soporta a la Ventanilla Única de Comercio no es adecuado para su buen funcionamiento. Si se actualiza y habilita la plataforma del Sistema Automatizado Aduanero Integral como VUCEM los resultados serán mejores y atenderán los objetivos de su puesta en operación.

Este supuesto teórico, también se cumple, ya que la Ventanilla Única de Comercio desde su puesta en marcha en junio de 2012, ha presentado lentitud en la búsqueda de información y caídas del sistema, de acuerdo a la encuesta aplicada a los empleados de Control Documental de la Administración de Investigación Aduanera "5", la Ventanilla no se actualiza constantemente. Ahora bien, desde el colapso ocurrido en enero de 2016, tiempo en el que se acabó el contrato con la empresa responsable de la Ventanilla Única, la plataforma no tiene un respaldo tecnológico adecuado, ya que no se ha contratado a otra empresa para tal fin y sólo son atendidas las fallas que se presentan por informáticos del SAT, pero no por alguien especializado; esto se da por la espera de la nueva empresa que se contratará con la nueva licitación para crear la VUCEM II.

Por otra parte, el SAT cuenta con el SAAI, que como se vio en el presente estudio, es un sistema que cuenta con toda la información de los tramites de comercio; así mismo se conecta con los bancos, con lo que se puede validar el pago del pedimento y con esto el COVE ya no sería necesario; lamentablemente no cuenta con los datos de la mercancía (peso, tamaño, material, etc); sin embargo, si se actualizará y se incluyeran estos datos, podría ser muy funcional como Ventanilla Única de Comercio, ya que, sólo se ingresa el número de pedimento y despliega inmediatamente la información; cosa contraria con la VUCEM que para extraer la información se tiene que consultar documento por documento que conforma el pedimento; de igual manera el SAAI se utiliza para sacar los datos del COVE y E-documents; por lo tanto su uso como Ventanilla Única agilizaría de manera significativa lo trámites. Y, por último:

### Hipótesis 3

- La Administración General de Aduanas pierde credibilidad al no remitir la información de manera precisa y completa a las personas interesadas.

El hecho de que la Administración de Investigación Aduanera “5” proporcione información falsa y caduca a los contribuyentes, al poner en sus oficios de respuesta leyendas obsoletas indicando que no se les pueden proporcionar los E-documents debido a un Mantenimiento mayor de la VUCEM; cuando en realidad los documentos están “perdidos” en una nube virtual desde que término el contrato con la empresa responsable; no sólo hace que la Administración General de Aduanas pierda credibilidad, sino todo el Servicio de Administración Tributaria. Razón de más para considerar que la hipótesis 3 también se cumple completamente.

## **Propuestas para un futuro mejor de la VUCEM**

La VUCE es una herramienta imprescindible para lograr un comercio exterior productivo y exitoso, por lo que es importante que no presente fallas y problemas para los usuarios involucrados, quienes se merecen herramientas tecnológicas sencillas de utilizar, para que así se cumplan realmente los fines de las Ventanillas Únicas; por lo tanto y después de este estudio se hacen las siguientes propuestas para la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano:

1. Eliminación del COVE, ya que es un requisito innecesario que hace que los Agentes Aduanales dupliquen, tripliquen u omitan información, al ya contenerla el pedimento y la factura, y así contribuir a combatir la subvaluación y lograr mayor productividad nacional cuando las Cámaras de Comercio glosen únicamente el pedimento.
2. Utilizar el Sistema Automatizado Aduanero Integral como Ventanilla Única de Comercio Exterior, ya que es una plataforma que cuenta con toda la información del pedimento, se conecta a los bancos para su validación, al tener toda la información en un sólo punto, el COVE puede ser eliminado y se ahorraría mucho tiempo desperdiciado con la actual VUCEM.
3. Actualización y Resguardos de información. Es importante que la VUCEM cuente con actualizaciones constantes, utilizando sistemas operativos ágiles y redes de internet con megas suficientes, para evitar caídas y lentitud; a su vez resguardos de la información; con el fin de que ésta se mantenga segura y disponible.
4. Información del pedimento englobada en un solo apartado. Que la plataforma destinada para la VUCEM proporcione toda la información del pedimento en

un solo apartado; es decir que con un solo click se descargue la información del pedimento, las facturas y anexos en general; y así, obtener la información en minutos y no en semanas; con lo que habría un aumento en la productividad de los empleados del Departamento de Control Documental de la Administración de Investigación Aduanera”5”.

5. Copias Certificadas Digitalizadas. Al pedir una copia certificada digitalizada la firma y certificación manual desaparecería, asimismo, se eliminaría el trámite burocrático de la solicitud personal y se daría un consecuente ahorro de papel y de Recursos Humanos para el SAT; este trámite se realizaría desde el portal de internet del SAT, a través de la FIEL (firma electrónica) de los contribuyentes y en caso de no contar con ella, solo con el escaneo de la documentación que acredite la propiedad del pedimento.

A pesar de que las Ventanillas Únicas de Comercio proporcionan grandes beneficios a los países que las utilizan; en México son muchos los factores que hacen que la Ventanilla no funcione correctamente; por lo que, de acuerdo a lo visto en este trabajo de investigación se puede concluir que la VUCEM no cumple en su totalidad con los objetivos para los que fue implantada.

México en la actualidad tiene una crisis respecto al NAFTA y más que nunca, requiere de una Ventanilla de Comercio Exterior exitosa, que lo ayude a abrir nuevas rutas comerciales, poner a trabajar al máximo nuestros Tratados de Libre comercio con América, Asia y Europa; con la transparencia y seguridad que les brinde a otros países la confianza de hacer negocios con nuestro país. La base está puesta, pero aún falta mucho por hacer.

## Referencias Bibliográficas

- Alfaro, R. P. (1986). Ventajas y desventajas del Ingreso al GATT en México. Comercio Exterior, 36 (1), 34.
- Antecedentes de la VUCEM. Extraída el 28 de enero de 2016 de: <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/SobrelaVU/index.htm>
- Archivo Histórico de la Secretaría de la Función Pública. Administración 2006-2012 recuperado el 05 de agosto de 2017 de:  
<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pmg.html>
- Ávalos Tenorio, Gerardo. (2010). Actualidad del concepto de Estado de Hegel. Argumentos (México, D.F.), 23(64), 9-33.
- Ballesteros Román, Alfonso. Comercio Exterior: teoría y práctica . España: Universidad de Murcia. Servicio de Publicaciones. 1998 P. 11
- Carrillo, R. B. (1997). La Legitimidad de la Administración Pública. Madrid Alianza.
- Castelazo, J. (2007). Administración Pública: Una Visión de Estado. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castellano, R. L. (2006). Comercio Internacional y Crecimiento Económico. Aldea Mundo, 11 (20), 52.
- Castells, M. C. (2001). La Ciudad de la Nueva Economía. Papeles de Población (27), 208.
- Conferencia Ministerial de la OMC, Singapur, 1996: Declaración Ministerial WT/MIN(96)/DEC 18 de diciembre de 1996; extraída el 27/03/2017 de [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min96\\_s/wtodec\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.htm)
- Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002. Recuperado el 01 de agosto de 2017 de:



[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002)

- Doing Business “Efecto probable de mayor agilidad en el comercio”. Publicación del Banco Mundial (2012) citada en Elorza. V, Juan Carlos. “Ventanilla única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación Exitosa en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. No. 8/2012. Pag. 22 y 23
- Economía, S. d. (10 de mayo de 2015). Portal Único de Gobierno. Recuperado el 04 de noviembre de 2016, de Comercio Exterior/Países con Tratados y Acuerdos firmados por México: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico?state=published>
- Elorza. V, Juan Carlos. “Ventanilla única de Comercio Exterior. Requisitos para una implementación Exitosa en América Latina. Banco de Desarrollo de América Latina. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. No. 8/2012.
- Enciclopedia virtual. “Gobierno, administración y gestión en el estado mexicano. Concepto de Estado”. Extraído el 23 de marzo de 2017 de:  
  
[www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/concepto\\_de\\_estado.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/concepto_de_estado.html)
- Federal, G. (2016). Ventanilla Única de Comercio Exterior. Recuperado el 08 de noviembre de 2016, de  
  
<https://www.ventanillaunica.gob.mx/encuestaVU/resultadosEncuesta.jsp>
- Federal, G. (2016). Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano. Recuperado el 08 de noviembre de 2016, de Resultados Encuesta Ventanilla Única:  
  
<https://www.ventanillaunica.gob.mx/encuestaVU/resultadosEncuesta.jsp>
- Gómez, A. R. (2006). Globalización Competitividad y Comercio Exterior. Revista de Análisis Económico, XXI (47), 132-133.
- Gordillo, A. (1967). Derecho Administrativo de la Economía (Vol. 1). Universidad de Michigan: Macchi.

- Guerrero, Omar. Nuevos Modelos de Gestión. Revista Digital Universitaria. Vol. 2. Art. 3. México. 2000, recuperado el día 08 de agosto de 2017 de [www.revista.unam.mx/vol.0/arti1.html](http://www.revista.unam.mx/vol.0/arti1.html)
- Herman, H. (1988). Teoría del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.
- Herman Heller: Teoría del Estado, Edición y Estudio Preliminar «La teoría político-jurídica de Hermann Heller», a cargo de José Luis Monereo Pérez, Comares, Granada, 2004, XLIX Revista de Estudios Políticos (nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 128, Madrid, abril-junio (2005), págs. 371-400
- Hobbes, Thomas. Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ianni, Octavio. “La era del globalismo”, Siglo veintiuno Editores, 2ª Edición, pp. 155-201.
- <http://10.228.128.82/aga/index.php/2013-09-03-23-09-09>
- <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/mex/>
- <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploretopics/trading-across-borders>  
Extraído de la página del Banco Mundial el 17/01/2017.
- <http://mexicoxport.com/>
- <http://slideplayer.es/slide/10601616/>
- <http://slideplayer.es/slide/1541931/>
- <http://slideplayer.es/slide/5409394/>
- <http://slideplayer.es/slide/5422327/>
- <http://t21.com.mx/logistica/2013/02/07/solicitud-cove-proceso-sin-beneficio-cadena-logistica>
- <http://t21.com.mx/logistica/2013/06/11/cove-debilita-logros-ventanilla-unica-comercio-exterior>

- <http://t21.com.mx/logistica/2016/01/12/sat-modernizara-ventanilla-unica-comercio-exterior-mexicano>
- [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-eoCdpn5hi4J:www.comerciointernacional.com.mx/presentaciones/CVA\\_Razones\\_de\\_la\\_evolucion\\_en\\_el\\_Sistema\\_Aduanero\\_Mexicano\\_Agosto\\_2014.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-eoCdpn5hi4J:www.comerciointernacional.com.mx/presentaciones/CVA_Razones_de_la_evolucion_en_el_Sistema_Aduanero_Mexicano_Agosto_2014.pdf+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx)
- <http://www.comercioyaduanas.com.mx>
- <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/problemas-en-el-comercio-exterior-mexicano-en-2016.html>
- [http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/copias\\_pedimento/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/copias_pedimento/Paginas/default.aspx)
- [http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites\\_autorizaciones/saai\\_web/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites_autorizaciones/saai_web/Paginas/default.aspx)
- [http://www.sat.gob.mx/MOA/Paginas/reglamento\\_interior\\_sat.html](http://www.sat.gob.mx/MOA/Paginas/reglamento_interior_sat.html)
- [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec01/rec01\\_ecetrd137.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec01/rec01_ecetrd137.pdf)
- [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single\\_window/sw\\_cases/Download/Finland.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/sw_cases/Download/Finland.pdf).
- [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single\\_window/sw\\_cases/Download/Guatemala.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/single_window/sw_cases/Download/Guatemala.pdf) Extraído de la página web de la Unión Económica Europea el 17/01/2017.
- <http://www.wcoomd.org/es-es/about-us/what-is-the-wco.aspx>
- <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html>
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno\\_electr%C3%B3nico](https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico)
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno\\_electr%C3%B3nico](https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_electr%C3%B3nico)
- <https://es-us.noticias.yahoo.com/m%C3%A9xico-eua-canad%C3%A1-ventanilla-%C3%BAnica-comercio-exterior-010502065--finance.html>

- <https://www.forbes.com.mx/por-que-mexico-esta-rezagado-en-la-produccion-de-maiz/#gs.fQtohUk>
- <https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/Descargas/Enero2016/index.htm>
- Kenberry, J. H. (1993). El Estado. Madrid, España: Alianza.
- Jellinek, G. (1999). Teoría General del Estado. Distrito Federal, México: Oxford University Press.
- Kolbeck, G. R. (1994). Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Un análisis crítico. Comercio Exterior, 502.
- Krause, M. (04 de abril de 2015). Universidad Francisco Marroquín. Recuperado el 29 de octubre de 2016, de Vernom Smith. Sobre el problema de Adam Smith. Intercambio de Reciprocidad de bienes y favores.: <http://bazar.ufm.edu/vernon-smith-sobre-el-problema-de-adam-smith-intercambio-y-reciprocidad-de-bienes-y-de-favores/>
- Lara, Pablo y Martínez, José A. Del comercio electrónico a la administración electrónica: Tecnologías y metodologías para la gestión de la información. Vol. 11, No. 6. Nov-dic. 2002. P 424
- Leal, E. R. (13 de agosto de 2014). Grupo Bufete Internacional, consultores y abogados en comercio exterior. Recuperado el 09 de noviembre de 2016, de Comunidad Virtual Aduanera. Razones de la evolución en el Sistema Aduanal Mexicano
- Lucena Castellano, Rafael, Comercio internacional y crecimiento económico. Una propuesta para la discusión. Aldea Mundo. 2006, Vol. 11, No. 20. P 52
- Mancha M. y Ramírez R.: "Ventanilla única de comercio exterior mexicano (VUCEM)" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 170, 2012. Texto completo en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2012/>
- Martínez, P. L. (2002). Del Comercio Electrónico a la Administración Electrónica: Tecnologías Metodologías para la Gestión de la Información. El Profesional de la Información, 11 (6), 424.

- México, G. F. (2013-2018). Portal Único de Gobierno. Recuperado el 04 de noviembre de 2016, de Estrategia Digital Nacional de:  
  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia\\_Digital\\_Nacional.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/17083/Estrategia_Digital_Nacional.pdf)
- Mikuriya, K. (2016). World Custom Organization. Recuperado el 07 de noviembre de 2016, de Mensaje del Secretario General de la OMA de  
  
<http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day/~media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/International%20Customs%20Day/2016/WCO%20SG%20Message%20ICD%202016%20ES.ashx>
- Moreno C. Maricela. La globalización: su concepto e impacto en los Sistemas Jurídicos. P.218, recuperada el 20 de noviembre de 2016 de:  
  
[www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista)
- Muñoz, H. A. (2012). Desafíos 2012 para la Administración Pública. IAPEM (82).
- Operación de la VUCEM. Extraído el 28 de enero de 2016 de:  
<https://www.ventanillaunica.gob.mx/vucem/SobreVU/Operacion/index.htm>
- Organización Mundial de Aduanas “The Kyoto Convention: Custom contributing to the development of international trade”
- Organization, W. C. (2016). Globally Networked Customs. Recuperado el 07 de noviembre de 2016, de Manual de la Red Global de Aduanas:  
  
[http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/GNC/GNC\\_Handbook.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/GNC/GNC_Handbook.ashx)
- Organization, W. C. (2016). World Custom Organization. Recuperado el 7 de noviembre de 2016, de International Customs Day:  
  
<http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day.aspx>
- Organization, W. C. (3 de junio de 2016). World Custom Organization. Recuperado el 07 de noviembre de 2016, de WCO Members:

<http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/~media/WCO/Public/Global/PDF/About%20us/WCO%20Members/List%20of%20Members%20with%20membership%20date.ashx>

- Peña, Alfaro Ricardo. Ventajas y desventajas del ingreso al GAAT en México. Revista Comercio Exterior. Vol. 36, No. 1. México, 1986. P 34
- Pichardo, I. (1989). Introducción a la Administración Pública en México. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Política de Desarrollo Agrícola, conceptos y principios. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma. 2004. pp.69-70 extraído de internet el día 16 de noviembre de 2016 de:  
<http://www.fao.org/documents/card/en/c/fce83011-6556-50df-9c1d-c035432eb868/>
- Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. gob.mx. Recuperado el 03 de agosto de 2017 de:  
<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno-pgcm>
- Regulatoria, C. F. (29 de septiembre de 2005). cofemer.gob. Recuperado el 20 de enero de 2017, de:  
[www.cofemer.gob.mx/images/stories/PMR0506/cofeme.05.2769.pdf](http://www.cofemer.gob.mx/images/stories/PMR0506/cofeme.05.2769.pdf)
- República, P. d. (06 de febrero de 2015). Portal Único de Gobierno. Recuperado el 04 de noviembre de 2016, de Ventanilla Única Nacional:  
<http://www.gob.mx/presidencia/articulos/ventanilla-unica-nacional>
- Revueltas, A. (1993). Las Reformas del Estado en México: del Estado benefactor al Estado liberal. (P. y. Cultura, Ed.) Política y Cultura (3), 215-229.
- Rivera Urrutia, Eugenio. "Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico Una revisión de la literatura". Gestión y Política Pública, vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 259-305. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México

- Rojas, A. S. (2000). Teoría del Estado (15 ed.). México: Porrúa.
- Román, A. B. (1988). Comercio Exterior: Teoría Práctica. Servicio de Publicaciones, 11.
- Romero Kolbeck, Gustavo. Tratado de Libre Comercio de América del Norte: un análisis crítico. Revista de Comercio Exterior. 1994. P 502
- Ruelas. Ana Luz y Pérez. Patricia. El Gobierno Electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo. UNIrevista. Vol. 1 No. 3. 2006. Recuperado el 08 de agosto de 2017 de:  
[www.flacsoandes.edu.ec/comunicacion/aaa/imagenes/publicaciones/pub\\_118.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/comunicacion/aaa/imagenes/publicaciones/pub_118.pdf)
- Sánchez, García. Alejandro. Rincón, Prado. Marcos y González González Fernando (colaboración). Modelo de Calidad Intragob. 2001-2006. Recuperado el 01 de agosto 2017 de:  
[www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/capacidades/Modelo\\_Intragob.pdf](http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/redRH/capacidades/Modelo_Intragob.pdf)
- Sánchez González, José Juan. La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, 2009, pp. 8-31. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2011). Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en América Latina y el Caribe: avances y retos pendientes. Obtenido el 27 de enero de 2017 desde:  
[http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/02/T023600004680-0-Ventanillas\\_Unicas\\_de\\_Comercio\\_Exterior\\_\(VUCE\)\\_en\\_ALC\\_-\\_Avances\\_y\\_retos\\_pendientes.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/02/T023600004680-0-Ventanillas_Unicas_de_Comercio_Exterior_(VUCE)_en_ALC_-_Avances_y_retos_pendientes.pdf)
- Strange, S. (2001). La Retirada del Estado. Barcelona, España: Icaria Internacional-Intermón.
- Thompson, G. (1999). Introducción para situar la globalización. Revista Internacional de Ciencias Sociales (160).

- Thompson, Grahame. Introducción: Situar la Globalización. Globalización/Estado-Nación.
- Torres, Fragoso Jaime. "Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza". Ciencia Administrativa 2012-2. IIESCA. Veracruz.2012
- Trejo, Chávez. Cintia Marisa. 2013. "La Ventanilla única, objetivos, resultados y futuro en las empresas de ámbito internacional" (Tesis para obtener el grado de Maestría en Administración) Universidad Autónoma de Querétaro. Facultad de Contabilidad.
- Tributaria, S. d. (2016). Administración General de Aduanas. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de Administración Central de Investigación Aduanera: <http://10.228.128.82/AGA/index.php/2013-09-03-23-09-09>
- Tributaria, S. d. (2016). Administración General de Aduanas. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de Identidad: <http://10.228.128.82/AGA/index.php/identidad/quienes-somos>
- Tributaria, S. d. (2016). Servicios. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de Agente y Apoderado Aduanal: [http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/Paginas/agente\\_aduanal.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/servicios/Paginas/agente_aduanal.aspx)
- Tributaria, S. d. (s.f.). Trámites y autorizaciones. Recuperado el 10 de noviembre de 2016, de SAAI-WEB: [http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites\\_autorizaciones/saai\\_web/Paginas/default.aspx](http://www.sat.gob.mx/aduanas/tramites_autorizaciones/saai_web/Paginas/default.aspx)
- UN/CEFACT: Recomendación No. 33, Recomendación y Guía en el establecimiento de una Ventanilla única. Génova, Julio 2005. ECE/TRADE/352
- Vargas Díaz, César Daniel. El gobierno Electrónico o el e-gobierno. Unipluri/versidad Vol.11 No.1, 2011. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Vicher, Diana. De la Reforma Administrativa a la Reforma Neogerencial en Hispanoamerica. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1ª Edición. p-130. Toluca. 2009.



- Weber, Max. Economía y sociedad/Max Weber; ed. revisada y anotada por Francisco Gil Villegas. 3ª edición. México. FCE. 2014.
- www.dinero.com. “El porqué de los Aranceles”. Comercio. 20 de septiembre de 2013. Recuperado el día 18 de noviembre de 2016 de:  
<http://www.dinero.com/pais/articulo/importancia-aranceles/184649>
- www.ventanillaunica.gob.mx
- Zúñiga, R. P. (2015). Análisis General del Gobierno Electrónico en México. Tecnología y Sociedad, 5 (9).

## Índice de Abreviaturas

A.A.- Agente Aduanal

AGA.- Administración General de Aduanas

ACIA.- Administración Central de Investigación Aduanera

AIA "5".- Administración de Investigación Aduanera "5"

ALADI.- Asociación Latinoamericana de Integración

A.P.-Administración Pública

APEC.- Fondo de Cooperación Asia-Pacífico

APPRI.- Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones

BM.- Banco Mundial

CADEPA.- Captura Desconcentrada de Pedimentos

COFEMER.- Comisión Federal de Mejora Regulatoria

COVE.- Factura Electrónica

CRP.- Consulta Remota de Pedimento

DOF.- Diario Oficial de la Federación

E-document.- Documento Electrónico

E-economy.- Economía Electrónica

E.E.U.U.- Estados Unidos de Norte América

FIEL.- Firma Electrónica

FMI.- Fondo Monetario Internacionales

G2C.- Gobierno a Ciudadano

G2E.- Gobierno a Empresas

G2G.- Gobierno a Gobierno

GATT.- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

GNC.- Red Global de Aduanas

IEPS.- Impuesto Especial sobre Productos y Servicios

IGI.- Impuesto General de Importación

INTRASAT.- Red Interna del Servicio de Administración Tributaria

ISAN.- Impuesto sobre Automóviles Nuevos

IVA.- Impuesto al Valor Agregado

MERCOSUR.-Mercado Común del Sur

NAFTA.- Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá

OCDE.- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

OEC.-Observatorio de la complejidad Económica

OMA.- Organización Mundial de Aduanas

OMC.- Organización Mundial de Comercio

ONU.- Organización de las Naciones Unidas

ONG.-Organización no Gubernamental

PITEX.- Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación

SAAI.- Sistema Automatizado Aduanero Integral

SAT.- Servicio de Administración Tributaria

SE.- Secretaria de Economía

SHCP.- Secretaria de Hacienda y Crédito Público

SICAIT.- Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales

SOIA.- Sistema de Operación Integral Aduanera

TIC's.- Tecnologías de Información y Comunicación

TLC.- Tratado de Libre Comercio

UE.- Unión Europea

VU.- Ventanilla Única

VUCE.- Ventanilla Única de Comercio Exterior

VUCEM.- Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana

WCO.- Organización Mundial de Aduanas

## Índice de figuras

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1. Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000) | 32  |
| Figura 2. Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental   | 33  |
| Figura 3. Modelo de Calidad Intragob.  | 36  |
| Figura 4. Programa de Mejora de la Gestión en la Administración Pública      | 38  |
| Figura 5. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.                       | 40  |
| Figura 6. Operación de la VUCEM  | 115 |
| Figura 7. Formato de Solicitud de Copias Certificadas de Pedimentos          | 125 |
| Figura 8. Pantalla Inicio de la Consulta remota de pedimento                 | 128 |
| Figura 9. Obtención No. de COVE  | 128 |
| Figura 10. Obtención de E-documents  | 129 |
| Figura 11. Archivo de pedimentos extraídos del SAAI                          | 129 |
| Figura 12. Ingreso Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana            | 130 |
| Figura 13. Información COVE's Consulta Remota de Pedimentos                  | 130 |
| Figura 14. Acceso a los COVE's   | 131 |
| Figura 15. Consulta de COVE's en VUCEM                                       | 131 |
| Figura 16. Información E-documents Consulta Remota de Pedimentos             | 132 |
| Figura 17. Acceso a los E-documents  | 132 |

|  |     |
|--|-----|
| Figura 18. Consulta de E-documents en VUCEM                  | 133 |
| Figura 19. Informe sobre mantenimiento de VUCEM              | 135 |
| Figura 20. Informe de conclusión de mantenimiento a la VUCEM | 136 |

### **Índice de Tablas**

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Definiciones de Gobierno Electrónico                | 53  |
| Tabla 2. Temas por año de la Organización Mundial de Aduanas | 77  |
| Tabla 3. Marco Normativo del Sistema Aduanero Mexicano.      | 88  |
| Tabla 4. Ventajas de la VUCE en el mundo.                    | 105 |
| Tabla 5. Comercio Transfronterizo.                           | 106 |
| Tabla 6. Efecto probable de mayor agilidad en el comercio.   | 110 |
| Tabla 7. Comparativo Comercio Transfronterizo 2012-2016.     | 111 |
| Tabla 8. Resultado de la Encuesta                            | 142 |

## Apéndice A

### **Encuesta sobre uso de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana en el Departamento de Control Documental de la Administración Central de Investigación Aduanera “5”**

Indique la actividad que realiza dentro del Departamento de Control Documental de la Administración Central de Investigación Aduanera “5”

- a. Archivo
- b. Dictaminador
- c. Certificación
- d. otro

A partir de la Ventanilla Única, indique lo siguiente:

1. La entrega de información electrónica (pedimento, COVES, E-documents) se realiza en un sólo punto de contacto.

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. En desacuerdo

Comentarios:

2. La búsqueda de un pedimento en la VUCEM es fácil y sencillo. (Toma en cuenta lentitud y caídas del sistema)

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. En desacuerdo

Comentarios:

3. Se ahorra papel con el uso de la VUCEM.

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. En desacuerdo

Comentarios:

4. Existe una mejora en el desempeño de tus funciones con el uso de la VUCEM.

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. En desacuerdo

Comentarios:

5. Existe más transparencia en la entrega de pedimentos con el uso de la VUCEM.

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo



- c. En desacuerdo

Comentarios:

6. Se han eliminado formatos con el uso de la VUCEM.

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. En desacuerdo

Comentarios:

7. Existe más seguridad en la información con el uso de la VUCEM.

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. En desacuerdo

Comentarios:

8. La Ventanilla Única se actualiza constantemente

- a. Totalmente de acuerdo
- b. De acuerdo
- c. En desacuerdo

Comentarios: