

Anexo p)

Términos de Referencia

Estudio “Análisis de los procesos de exportación de ganado bovino en México”

México, D.F., Septiembre del 2010.

Términos de Referencia para el Estudio “Análisis de los procesos de exportación de ganado bovino en México.

1. Antecedentes

El **Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012** de la SAGARPA, publicado en el DOF el jueves 17 de enero de 2008 establece dentro sus estrategias básicas la **Estrategia 2.1 Promover la seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados.**

En ella se establece que " La actual administración tiene dentro de sus principales objetivos la seguridad y soberanía alimentaria, entendiendo a estas como el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población y como la libre determinación del país en materia de producción, abasto y consumo." Por ello, en dicho apartado se señala que " se proveerá al sector alimentario con información de mercados y análisis económicos precisos y oportunos que faciliten la toma de decisiones a los agentes económicos."

Específicamente, dentro de las líneas de acción de dicha estrategia se señala que se deberá:

- Proporcionar información de los mercados nacionales e internacionales y elaborar estudios específicos que faciliten a los productores aprovechar sus ventajas competitivas, reducir sus costos de transacción y facilitar la formulación de sus proyectos.

Dentro de las actividades más importantes de la ganadería mexicana se ubica la exportación de ganado bovino mexicano, principalmente a los Estados Unidos. De acuerdo con cifras del Banco de México, en 2009 dichas exportaciones alcanzaron un valor de 394.2 millones de dólares, equivalentes al 73.5% del valor total de las exportaciones de Ganadería y Apicultura, y al 4.9% de la Balanza Agropecuaria y Pesquera. Esta cifra representó un crecimiento del 26.4% con respecto a 2008.¹

Cada año a través de la fracción arancelaria 01029003 se exportan en promedio alrededor de un millón de cabezas hacia los Estados Unidos de América, a través de 10 puntos de entrada en Nuevo México, Texas y Arizona. Esta actividad se encuentra altamente integrada con la actividad de engorda y procesamiento de la carne en Estados Unidos de América. Chihuahua es la principal entidad exportadora, desde la cual se moviliza entre el 30 y el 50% del total que se dirige a los Estados Unidos de América (vía Columbus y Santa Teresa en Nuevo México, y Presidio en Texas). Sin embargo, el ganado así exportado se acarrea en buena medida de otros estados, como Durango e incluso de estados de la región Sur-Sureste del país.

¹ Fuente: SIAP-SAGARPA, con información de Banxico. Nota informativa sobre la Balanza Comercial Agroalimentaria del 24 de febrero de 2010.

“ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE EXPORTACIÓN DE GANADO BOVINO EN MÉXICO

El Censo Agropecuario 2007 del INEGI² contabiliza 1,131,272 Unidades de Producción (UPP) que cuentan con ganado bovino. Sin embargo, solamente 243,983 de estas UPP se dedican a la venta de ganado bovino (22.1%). La cifra de UPP dedicadas a la exportación es aún menor. De acuerdo con información del Censo Agropecuario 2007 existen 1,732 unidades de producción con vocación pecuaria dedicadas a la exportación de ganado bovino, principalmente a los Estados Unidos de América. El 35.5% de las mismas se concentra en el Estado de Chihuahua, seguido de Sonora (17.2%) y Coahuila (13.0%), Durango (6.4%) y Tamaulipas (6%).

Las instancias públicas que intervienen en el sector no cuentan en la actualidad con un instrumento de información que les permita conocer cuáles son las condiciones operativas de la cadena de exportación de becerros, que les sirva como apoyo en la formulación de políticas públicas adecuadas para atacar su problemática. De aquí se deriva el primer elemento para proponer la realización de un estudio diagnóstico de las condiciones operativas de la actividad exportadora de becerros en México, así como de los costos generales asociados al desarrollo de dicha actividad, incluyendo la logística necesaria.

La actividad exportadora es compleja, pues involucra aspectos sanitarios, de identificación y rastreabilidad, de comercialización e incluso meramente administrativos que han favorecido la concentración de la actividad en un número relativamente pequeño de intermediarios, acopiadores y organizaciones que por una parte simplifican los procesos, y al mismo tiempo ejercen un importante nivel de control el mercado al tener el contacto directo con los "brokers" y comercializadores norteamericanos. Todos estos procesos implican costos económicos y de oportunidad que hasta ahora no se tienen cuantificados en conjunto por parte del Gobierno Federal. Por otra parte, en años recientes los procedimientos de exportación se han visto modificados principalmente en respuesta a las preocupaciones sanitarias de ambos países. Asimismo, las cuestiones de rastreabilidad del ganado han hecho que las autoridades de México y los Estados Unidos de América (EUA) instrumenten medidas destinadas a atacar este problema.

En virtud de que la exportación de ganado de México para desarrollo, engorda y abasto se hace de manera prioritaria (casi específica) a los EUA, es necesario hacer referencia inicial a las condiciones y/o restricciones que establece el gobierno de los EUA, enfocadas de manera principal al problema de la Tuberculosis Bovina (TB); enfermedad que dicho país ha tratado de erradicar desde hace aproximadamente 100 años.

El Plan Estratégico para reducir el riesgo de la importación de ganado proveniente de México infectado por tuberculosis para el periodo 2008-2012, establecido por los EUA a través del UDA-APHIS, es muy delicado para nuestro país y requiere de una planeación y dirección que de manera urgente implemente un programa de choque ("task force") con fondeo adicional objetivos, metas y fechas límites; nuevas regulaciones, más epidemiólogos a nivel nacional y regional y un sinnúmero de acciones con el personal para formar equipos de revisión permanentes.

² INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Aguascalientes, Ags. 2009.

"Este Programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa."

A lo anterior, lo podemos denominar "condiciones del comprador" que se deben cumplir con el fin de seguir exportando nuestros becerros en pie. De acuerdo con especialistas en Salud Animal de nuestro país, el status sanitario es el talón de Aquiles en nuestro programa de exportación. La certificación de origen del ganado para exportación adolece en la mayoría de los casos de serias deficiencias y por lo mismo, la rastreabilidad de los casos positivos que se detectan en las plantas de sacrificio de los EUA, con mucha frecuencia es imposible realizarla, lo que está llevando a un cierre paulatino de este mercado.

Es urgente promover la estandarización del Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA), con un auténtico registro nacional y con información abierta y expedita; lo anterior con la intención de evitar que ganado de otros orígenes mal probado o no probado se introduzca en aquel país con las graves consecuencias para México y su ganadería como la pérdida de confianza.

Por lo anterior es fundamental considerar en términos generales dentro del presente estudio las llamadas "condiciones del comprador" que imponen los EUA para permitir la importación de ganado mexicano a su territorio, para así contar con elementos para evitar que el 2012 sea un año que signifique el cierre parcial total de la exportación de ganado por problemas de TB.

El análisis-diagnóstico deberá mostrar las condiciones en que operan los productores, los costos implícitos de los procesos de exportación y cuál es la importancia que tiene esta actividad dentro de la ganadería. Se requiere conocer al detalle el proceso de exportación de ganado en pie a los EUA identificando orígenes y destinos, evolución del mercado, así como identificar a los principales agentes económicos y las cuestiones logísticas que intervienen en el proceso, de uno y otro lado de la frontera. Todos ellos son elementos necesarios para ayudar a que los funcionarios públicos diseñen e instrumenten políticas públicas que permitan atender la problemática que enfrenta el sector, especialmente ante la necesidad de reducir costos de transacción para exportadores a través de mejorar la eficiencia de operación y cooperación de las distintas instancias gubernamentales.

2. Objetivo General

Realizar un diagnóstico de las condiciones de exportación de ganado bovino de México hacia los EUA y los principales mercados de exportación, que permita a los tomadores de decisiones públicas contar con instrumentos de información adecuados para diseñar, instrumentar y ejecutar políticas públicas congruentes con las necesidades del sector y del país.

. Objetivos específicos

Dado el objetivo general de esta evaluación, los objetivos específicos a lograr son los siguientes:

- Analizar los procesos e identificar la problemática de la actividad exportadora de ganado bovino de México hacia los EUA en sus distintas etapas, desde la generación y movilización en los estados hasta la salida del ganado a EUA.
- Identificar los principales costos económicos e implícitos de la actividad exportadora de ganado bovino, a partir del transporte y movilización del ganado hasta su exportación a los EUA
- Generar recomendaciones con base en los resultados del proyecto, que permitan mejorar dicho modelo de integración.

3. Enfoque del Estudio

El enfoque general del estudio estará definido por los siguientes elementos:

El becerro de exportación es la referencia principal para el establecimiento de los precios del ganado en pie, incluso del destinado al consumo nacional y por lo tanto afecta a toda la ganadería del país, no sólo a los de exportación. Los exportadores mexicanos venden su producción de becerros a los EUA. Cuando la demanda de ganado en pie en EUA se contrae, se incrementa la comercialización y engorda de ganado en México y se presiona el nivel de precios del ganado nacional. Sin embargo esta sobreoferta no necesariamente se traduce en un menor costo al consumidor, dados los esquemas de comercialización y matanza que prevalecen en el país.

Se deberá analizar el proceso de exportación, desde los criadores en el territorio nacional, hasta el sacrificio en los EUA y analizar las diferencias en los sistemas de operación entre México y EUA considerando la existencia de mecanismos de clasificación de ganado descubrimiento de precios (Subastas) que se trasladan de una u otra forma al ganado en origen mexicano.

Este trabajo procurará identificar las distintas etapas del proceso de exportación, detectar posibles "focos rojos" en el desarrollo de dichos procesos y generar recomendaciones para su corrección, aprovechando para ello las opiniones de funcionarios, ganaderos, organizaciones de productores y comercializadores de ganado.

Se pretende identificar los principales costos en que incurre un exportador desde las regiones generadoras de ganado más importantes de México, con el fin de proporcionar elementos para el conocimiento de las bases de comercialización de ganado bovino en México.

Como se mencionó con anterioridad es fundamental considerar en términos generales dentro del presente estudio las llamadas "condiciones del comprador" que imponen los EUA para permitir la importación de ganado mexicano a su territorio (medidas sanitarias, problemas de logística relacionados con su implementación en México, confiabilidad de las medidas

instrumentadas, coordinación existente entre las distintas instancias encargadas de operar los programas, etc.), para así contar con elementos para evitar que el 2012 sea un año que signifique el cierre parcial total de la exportación de ganado por problemas de TB.

Asimismo, se deberá dar énfasis a temas relacionados con la logística de operación de las diferentes instancias que intervienen en los procesos de exportación de ganado bovino. El estudio deberá analizar aspectos como duplicidades, ausencia y posibles faltas de coordinación entre las diferentes instancias federales y estatales y, en su caso, municipales, posibles faltas de coordinación en procesos internos de las dependencias federales, o cualesquier otras deficiencias logísticas y administrativas en áreas que incidan en la actividad.

4. Metodología de Trabajo

El análisis de los procesos de exportación, incluye la recopilación de los datos, el análisis y la evaluación necesarios para conocer cómo operar y estar conscientes de los retos y oportunidades y se pueda tomar decisiones que beneficie a esta actividad. El estudio deberá suministrar los antecedentes completos (diagnósticos), para:

- La justificación global del proyecto (tener una visión de conjunto de la acción de cada uno de los que participan y plantear alternativas que resuelvan problemas estructurales).
- Los grupos beneficiarios que a través de medidas administrativas, que se implementen, satisfagan las necesidades de corrección de efectos negativos actuales.
- Definir los factores importantes que puedan fortalecer y generar mayores beneficios a esta actividad.
- La toma de decisiones que permitan actuar en materia administrativa para lograr mayores eficiencias del proceso y ahorros a todos los participantes.

A fin de lograr el objetivo del estudio, se deberán realizar distintas acciones en 2 grandes áreas de trabajo:

Trabajo de Gabinete:

Revisión de la bibliografía, estadísticas y documentos existentes, tanto en el ámbito público como en el de organismos privados y de orden civil. Además en esta área de trabajo, se deberán elaborar las encuestas o guías de entrevistas a aplicar a cada uno de los que participan, de alguna manera, en este proceso.

Trabajo de campo:

Se deberán realizar encuestas, entrevistas y visitas a los organismos, funcionarios públicos, ganaderos, centros de recepción del ganado, o a cualesquier otro actor relevante para la actividad exportadora de bovino. Lo anterior, con la finalidad de obtener información directa por medio de entrevistas tanto de los responsables de la operación de las instituciones, organismos ganaderos y a los propios ganaderos.

El análisis, al igual que la recopilación de la información, deberá realizarse utilizando métodos de investigación confiables que contribuyan a la obtención de información relevante para proveer soluciones a la problemática planteada.

Carácter analítico de la evaluación

La evaluación pondrá énfasis en identificar los procesos que tienen que seguir los ganaderos para lograr exportar. Se analizarán los aspectos administrativos, sanitarios y los de tipo económico que se tienen que realizar y que explican el estado de la operación, con el fin de poder sugerir mejoras que lleven a facilitar y fortalecer esta actividad. Esto significa que cada tema abordado deberá ser analizado con rigurosidad, a fin de obtener elementos de información robustos que soporten las propuestas de instrumentación que sean formuladas para apoyar el desarrollo del sector.

Carácter práctico de las recomendaciones

El estudio de los procesos de exportación de ganado generará elementos de información y análisis prácticos que permitan retroalimentar la toma de decisiones de las autoridades de SAGARPA, responsables de apoyar esta actividad, así como para los propios ganaderos. Para tal efecto, las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de este estudio deberán ser relevantes, concretas y factibles de instrumentarse; asimismo, las recomendaciones deberán de indicar con claridad el qué, el cómo, y el para qué de las acciones propuestas.

5. Experiencia

Es requisito indispensable que la persona física o moral interesada cuente con experiencia mínima de dos años en:

- Diseño, instrumentación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- Administración pública, con experiencia comprobable en el desarrollo de administración y ejecución de programas y acciones en distintos niveles de la administración pública federal y estatal.

- Vinculación con sectores productivos y con la aplicación o evaluación de programas de apoyo al sector ganadero bovino.
- Planeación y desarrollo de proyectos de vinculación de cadenas productivas.

Lo anterior deberá quedar asentado en el currículo de las personas físicas o morales participantes.

Como parte de la propuesta, se deberá entregar una lista de las actividades y su duración, en donde se deberán incluir por lo menos los entregables antes mencionados.

Además, se incluirán en el cronograma 5 reuniones de evaluación, la primera al inicio del proyecto y reuniones mensuales de avance, así como un documento preliminar y una entrega final.

6. Productos esperados

La persona física o moral seleccionada deberá entregar a la Dirección General de Estudios Agropecuarios y Pesqueros de la SAGARPA, en medio impreso (encuadernado) y magnético (ambiente editable), los siguientes productos:

- I. Programa de Trabajo donde se mencione la planeación y programación de actividades, método de trabajo, alcance y muestra, guía de entrevistas.
- II. Informe preliminar con presentación ejecutiva al contar con información de las primeras entrevistas, retroalimentación de otras instancias de distintos niveles de gobierno, de instancias públicas y privadas relacionadas con la actividad exportadora de ganado bovino, así como avances de la metodología que está siendo utilizada.
- III. Informe final con presentación ejecutiva en tres ejemplares del estudio y sus Anexos en forma impresa y magnética.

El cuerpo del informe final deberá contener al menos los siguientes puntos:

Informe Final

- a) Introducción
- b) Resumen ejecutivo
- c) Introducción y antecedentes

- d) Caracterización y zonas de exportación del ganado
- e) Descripción de los procedimientos y trámites para exportar
- f) Condiciones del comprador (EUA) impuestas para permitir la importación de ganado bovino a su territorio
- g) Análisis de los aspectos relacionados con la intervención gubernamental en la actividad: sanidad y rastreabilidad
- h) Análisis de los procesos, y aspectos económicos y comerciales de la exportación.
- i) Propuestas, conclusiones y recomendaciones específicas.
- j) Bibliografía y fuentes de información.
- k) Anexos (bases de datos, herramientas metodológicas, resultado de las entrevistas)
- l) Índice de cuadros.

En el Convenio de Colaboración que se suscriba entre la SAGARPA y la persona física o moral seleccionada, se establecerán las fechas de entrega y de pago.

7. Plazos de ejecución.

La realización del estudio en comento deberá realizarse en un plazo que no excederá del 15 de diciembre de 2010, a partir de la fecha de suscripción del Convenio de Colaboración entre la SAGARPA y la persona física o moral seleccionada.

El seguimiento de la realización del estudio en comento será conforme lo establecido en los *Lineamientos Específicos de Operación para la realización de estudios del Programa de Soporte, de los Componentes Planeación y Prospectiva y Desarrollo de Mercados, para el ejercicio fiscal 2010.*