

● Descripción**▶ ¿Qué busca?**

Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en condiciones de pobreza patrimonial.

▶ ¿Qué resultados quiere lograr?

Los hogares beneficiarios en pobreza patrimonial acceden al consumo de leche fortificada, de calidad, a bajo precio.

● Resultados (Efectos atribuibles al programa)

El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa

● Hallazgos de Fin y de Propósito

El programa cuenta con 3 evaluaciones hechas por el INSP del impacto de la fortificación de leche Liconsa con hierro y zinc en niños de 12 a 30 meses; pero no de la leche per se o en otros grupos etarios. Los resultados reportados de reducciones en prevalencias de talla baja, peso bajo y anemia en niños y de aumento en 2 cm de talla difícilmente son atribuibles a la fortificación debido a que las evaluaciones presentan problemas metodológicos.

● Hallazgos Relevantes

La Evaluación de Impacto de 2006 no encontró un impacto en el desarrollo cognitivo de los niños. Se reporta una diferencia en la talla de 2 cm, pero no se comparan los grupos originales, por lo que este incremento no puede ser atribuido a la fortificación. En la evaluación de 2009, no se encontró un impacto del programa en el desempeño escolar, pero sí se encontró un impacto en el desarrollo intelectual; sin embargo, es el nivel socioeconómico el que explica en mayor medida este impacto. (EIM2006)

Las Reglas de Operación (ROP) 2009 permitían la duplicidad del programa con el Programa Oportunidades. Las ROP 2010 y 2011 fueron modificadas adecuadamente para que los hogares no sean beneficiarios simultáneamente del Programa de Abasto Social de Leche y de Oportunidades o de otro programa alimentario. (ROP2010)

La definición de la Población Objetivo en las ROP 2011 se modificó para establecer de forma explícita que el programa puede atender otro tipo de población: "podrán ser beneficiarios de este programa, las personas atendidas por Instituciones de Asistencia Social Públicas y/o Privadas legalmente constituidas y sin fines de lucro que formen parte de un Convenio Interinstitucional". (ROP2011)

La MIR 2009 consideraba equivocadamente 2 Componentes: 1) Leche fortificada y de calidad producida; 2) Leche a un precio menor al del mercado, distribuida de manera oportuna a la población beneficiaria. El primer componente no procedía de acuerdo a la Metodología de Marco Lógico, ya que la producción de leche no es un Componente del programa, es una Actividad. El programa hizo la adecuación apropiadamente en la MIR 2010. (MIR2010)

La Evaluación de Consistencia y Resultados realizada por Beta Korosi Consultoría confunde errores de exclusión con problemas de subcobertura, confusión que se arrastra a los Aspectos Susceptibles de Mejora del mecanismo 2008. Se recomienda revisar y modificar, en su caso, el aspecto relacionado a definir estrategias de cobertura que minimicen los errores de exclusión. (ECR2007)

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

En 2010, los Indicadores de Resultados cumplieron con sus metas. La disminución del porcentaje de cobertura de hogares objetivo de 72.3% a 58.11% de 2009 a 2010 se debe a un aumento del 23% en el número de hogares objetivo que se usa como denominador; se considera que hay un error en esta cuantificación que se sugiere revisar. Por otro lado, el margen de ahorro estuvo de acuerdo a lo programado y aumentó 0.9 puntos porcentuales respecto a 2009. Los Indicadores de Gestión seleccionados también estuvieron de acuerdo a la meta y registraron avances positivos respecto a 2009.

● Avances 2011

Las ROP 2010 cambian adecuadamente para que no exista duplicidad de los programas alimentarios a nivel hogar. Al mes de febrero de 2011, la población beneficiaria fue de 6,013,920 personas de 3,044,805 hogares, siendo el grupo de niños de 6 meses a 12 años de edad el más representativo (62.3% del padrón). También, al cierre de ese mes, se distribuyeron 160.5 millones de litros de leche, un promedio de 3.3 millones de litros al día, de los cuales 76.3% correspondió a leche líquida y el resto a leche en polvo. Al primer trimestre del año, los niños beneficiarios menores de 5 años representan el 17.73% de los beneficiarios.

● Aspectos de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas

Avance de los Aspectos de Mejora derivados de los Mecanismos de Seguimiento

En el mecanismo 2008, se identificaron 7 aspectos: 4 específicos y 3 institucionales. En el mecanismo 2010 se reportan 2 específicos y 2 institucionales; que se repiten del mecanismo 2008. El programa reporta avances del 100% en todos los aspectos, excepto en el de "Definir estrategias de cobertura que minimicen los errores de exclusión y aumenten la atención de zonas de mayor marginación con indicadores nutricionales bajos". De este aspecto, el programa adecuadamente da por atendida la parte de aumentar la cobertura en zonas marginadas del sureste del país, por la penetración que ya tiene Oportunidades, pero queda pendiente la parte de errores de exclusión. El equipo evaluador recomienda su replanteamiento pues proviene de una recomendación equivocada de Beta Korosi que confunde problemas de subcobertura con errores de exclusión; lo que llevaría al cumplimiento del 100% de los aspectos.

Aspectos que el Programa ha decidido Realizar a partir de 2011

Reforzar los mecanismos para evitar la duplicidad con Oportunidades y PAL con base en los hallazgos de la evaluación 2004 del INSP.

● Población

Definición de Población Objetivo

Pobres patrimoniales de los siguientes grupos de edad: a) niñas y niños de 6 meses a 12 años; b) mujeres de 13 a 15 años; c) mujeres en periodo de gestación o lactancia; d) mujeres de 45 a 59 años; e) enfermos crónicos y personas con discapacidad; adultos de 60 años y más; planeados para ser atendidos en el ejercicio fiscal.

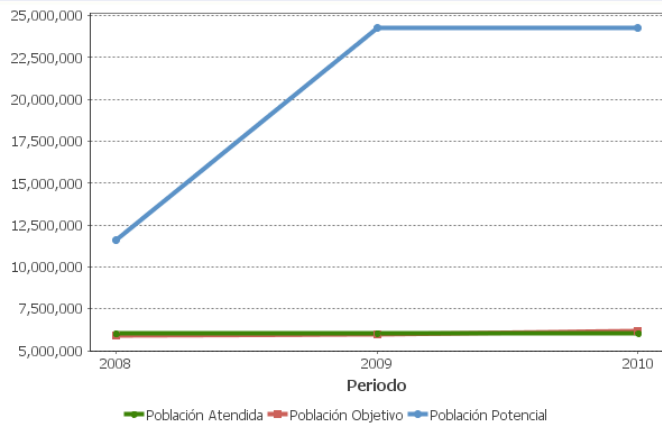
	Unidad de Medida	Valor 2010	Incremento en cobertura respecto de 2009
Población Potencial	Personas	24,252,237	0%
Población Objetivo	Personas	6,202,307	3.35%
Población Atendida	Personas	6,047,405	-0.39%
Población Atendida / Población Objetivo	Porcentaje	97.5%	-3.62%

● Cobertura



■ Entidades sin atender
■ Entidades atendidas
● Municipios atendidos

● Evolución de la Cobertura



● Análisis de la Cobertura

1) Para 2008, se reporta una Población Potencial de 11.6 millones de personas y en 2009, de 24.3 millones; se considera que existe un error en la cifra de 2008 y se sugiere corregir. 2) La Población Potencial en 2009 y 2010 está sobreestimada ya que no se descuenta a la población beneficiaria de Oportunidades ni del Programa de Apoyo Alimentario. 3) Existen diferentes cuantificaciones y definiciones de Población Potencial y Objetivo, se sugiere homologar y tener una sola nota metodológica. 4) La Población Atendida aumentó en 0.7% en 2009 y bajó 0.4% en 2010, para ubicarse en 6.05 millones de personas. 5) La Población Potencial y Objetivo hacen referencia a personas mientras que la MIR a hogares, se recomienda que la unidad de atención en todos los casos sea personas ya que Población Objetivo son personas en ciertos grupos etarios y el objetivo del programa es el consumo de leche en esos grupos.

Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND

Objetivo del PND

Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Objetivo Sectorial

Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza.

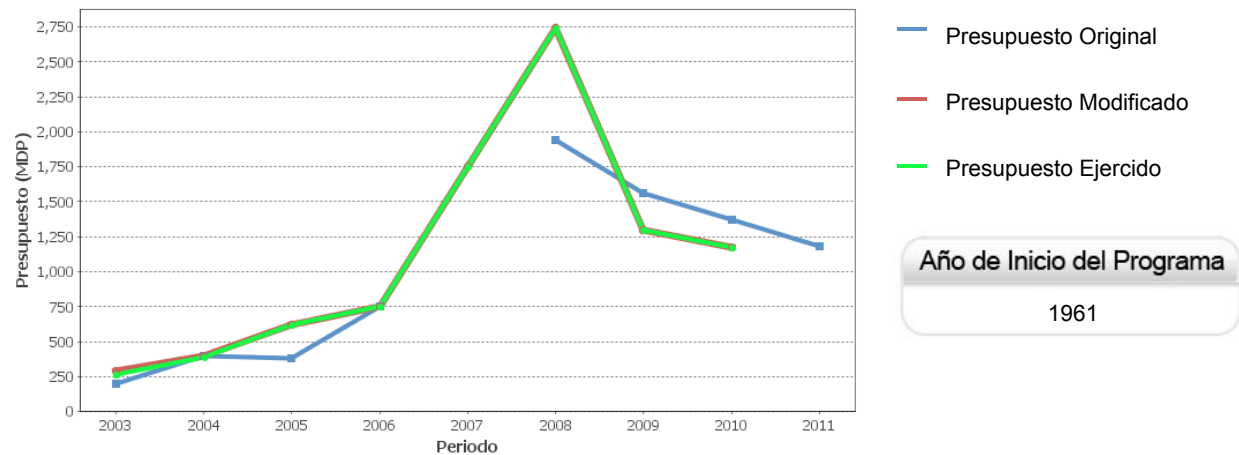
Fin

Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en condiciones de pobreza patrimonial.

Propósito

Los hogares beneficiarios en pobreza patrimonial acceden al consumo de leche fortificada, de calidad, a bajo precio.

Evolución del Presupuesto



Año de Inicio del Programa

1961

Presupuesto 2010 (MDP)

Original

\$ 1,370.34

Modificado

\$ 1,170.34

Ejercido

\$ 1,170.34

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El Presupuesto Ejercido por el Programa de Abasto Social de Leche (PASL) ascendió a 1,170.3 MP en 2010 y aumentó 228% en términos reales de 2003 a 2010; sin embargo, el total de recursos fiscales ejercidos por Liconsa en 2010 fue de 2,581.5 MP con un aumento en el mismo periodo de 614% real. El presupuesto total de Liconsa y el del PASL fueron iguales de 2003 a 2005; pero a partir de 2006 hay diferencias, siendo más significativas en 2009 y 2010. En opinión de los evaluadores, las cifras presupuestales que deben presentarse y evaluarse son las totales de la entidad. Sin embargo, el gasto programable y los recursos propios y fiscales de Liconsa se han dividido en 2 programas (Abasto Social de Leche y Adquisición de Leche Nacional) como si la entidad operara 2 programas no vinculados y se otorgaran subsidios a los productores de leche además de a los consumidores. Las cifras mostradas en esta evaluación corresponden sólo al "Programa de Abasto Social de Leche".

● Conclusiones del Evaluador Externo

1) El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) atiende a 6 millones de beneficiarios de casi todos los grupos de edad. A través de la venta de leche a un precio menor a su costo de producción y al precio de mercado, transfiere ingreso. También busca tener un impacto nutricional a través de la fortificación de la leche. El PASL ha tenido varias evaluaciones. Con respecto al impacto del programa, sólo se ha evaluado la fortificación (en un grupo de edad y no sobre todos los grupos que atiende) y no el programa per se. Los resultados positivos reportados en las evaluaciones difícilmente pueden ser atribuidos a la fortificación, ya que estas evaluaciones presentan problemas metodológicos. 2) En la última década, el gobierno federal ha aumentado de forma significativa la cobertura y recursos destinados a programas de transferencias de ingreso y alimentarios para la población pobre con objetivos similares; sin un diagnóstico integral que justifique la pertinencia de contar con varios programas, su temporalidad y su Población Objetivo. Se sugiere que la SEDESOL junto con CONEVAL haga este diagnóstico. 3) Con respecto a Liconsa y al objetivo de mejorar la nutrición, se sugiere que SEDESOL y CONEVAL evalúen: i) el impacto de entregar leche vs transferencias de ingreso; ii) opciones para resolver la deficiencia de micronutrientes, usando o no el vehículo leche y para qué edades; iii) el impacto del PASL en los mercados locales de leche, tanto de venta como de compra. 4) Por otro lado, el programa ha mejorado la Matriz de Indicadores de Resultados, pero persiste el problema de la falta de un indicador a nivel Fin que mida el impacto del programa en la desnutrición. 5) El programa ha mostrado avances positivos en los Indicadores a nivel Propósito y de Gestión. También ha mostrado avances para evitar la duplicidad con otros programas alimentarios dentro de los hogares, pero las ROP permiten la duplicidad a nivel localidad, es decir, dos o más programas alimentarios con objetivos similares pueden estar operando en una misma localidad.

● Fortalezas

La atención de la población pobre no cubierta por otros programas alimentarios. También la atención de instituciones como orfanatos y asilos no cubiertos por otros programas.

● Retos y Recomendaciones

1) El uso de diferentes líneas de pobreza con otros programas alimentarios, como Oportunidades y Apoyo Alimentario, que permite la coexistencia de programas con objetivos similares que también entregan suplementos con leche y micronutrientes en una misma localidad. 2) Se sugiere que el programa use la misma línea de pobreza y el mismo sistema de puntajes para la focalización usados por Oportunidades y Apoyo Alimentario. 3) Se recomienda un diagnóstico global que evalúe la pertinencia de los diferentes programas alimentarios y de transferencias de ingreso; así como la Población Objetivo.

● Observaciones del CONEVAL

El problema de la desnutrición no es exclusivo de la población pobre, aunque si es más prevalente en poblaciones indígenas; de acuerdo con la ENSANUT 2006 la prevalencia de desnutrición crónica es de 33.2% en los niños menores de cinco años indígenas, mientras que los niños no indígenas dicho porcentaje es de 10.6%. Adicionalmente, y según la misma fuente, la prevalencia de anemia en todos los grupos de edad continúa por arriba del 10%, en niños menores a cinco años de edad y adultos mayores las tasas son superiores al 20%. Por lo anterior, el Programa de Abasto Social de Leche atiende a más de 6 millones de beneficiarios de casi todos los grupos de edad mediante la venta de leche a un precio menor a su costo de producción y al precio de mercado. Liconsa ha hecho un esfuerzo permanente de evaluación para mejorar los resultados del programa. En ese sentido, los hallazgos más relevantes de la evaluación de 2004 sugieren que el principal impacto de fortificar la leche en polvo podría observarse alrededor del sexto mes de haber iniciado el consumo de leche fortificada como una disminución en la prevalencia de anemia en los niños de entre 12 y 23 meses de edad. Además, el trabajo realizado aporta elementos relacionados con la frecuencia de consumo de la leche Liconsa y la importancia que tiene en la dieta de los niños. En general, las mujeres que están al cuidado de los niños parecen tener una buena opinión de la leche distribuida y manifiestan una alta presencia de ella en la dieta, sobre todo en los niños de 12 a 30 meses.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

Ante la sugerencia para Sedesol y Coneval de evaluar el impacto de entregar leche vs transferencias de ingreso. Debe considerarse que el PASL vende leche a un precio menor al precio del mercado, lo que se ha logrado por las transferencias del Gobierno Federal y porque se cuenta con la infraestructura para su procesamiento y distribución, además de generar recursos propios por la venta de leche a población abierta, con lo cual se disminuyen las pérdidas del PASL. En este sentido en 2010, las familias obtuvieron un ahorro de 8,410.2 millones de pesos, cantidad que difícilmente podría entregarse como una transferencia de ingresos actualizada conforme se incrementan los precios de la leche comercial. En 2010 las transferencias representaron el 30.7% del ahorro generado a las familias. El precio de la leche Liconsa es de \$4.00 por litro desde febrero de 2007, mientras la leche comercial cuesta más de \$12.00. Resultaría muy difícil entregar transferencias de ingreso que permitieran comprar la misma cantidad de leche todo el año.

Es importante mencionar el estudio realizado por Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Dr. Salvador Zubirán, Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa. 2002, señala que el valor nutricional de la leche como un todo es mayor que el valor individual de los nutrientes que la componen por su equilibrio nutricional único. Sobre evaluar el impacto del PASL en los mercados locales de leche. La EDD 2010 fue realizada al PASL y no a la actividad de compra de leche. Aunque la materia prima fundamental es la leche, la participación de Liconsa en el mercado de la leche es marginal, ya que distribuye cerca de 1,000 millones de litros al año de los 15,000 millones que componen la demanda anual.(www.siap.sagarpa.gob.mx/ar_regbollech.html)

● Indicadores de Resultados

Fin

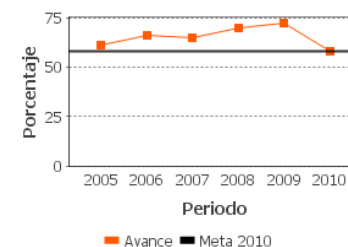
Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en condiciones de pobreza patrimonial.

Propósito

Los hogares beneficiarios en pobreza patrimonial acceden al consumo de leche fortificada, de calidad, a bajo precio.

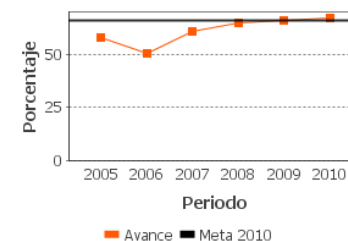
1. Porcentaje de cobertura de los hogares objetivo

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2006	Trimestral	57.99	58.11	72.30



2. Margen de ahorro de las familias beneficiarias del programa

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2006	Trimestral	65.81	67.00	66.10



SD: Sin Dato ND: No Disponible

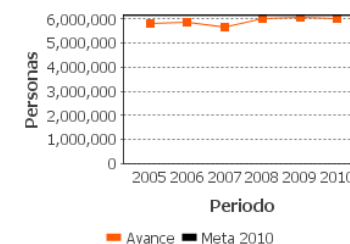
Indicadores de Servicios y de Gestión

Componentes

Leche fortificada de bajo precio distribuida.

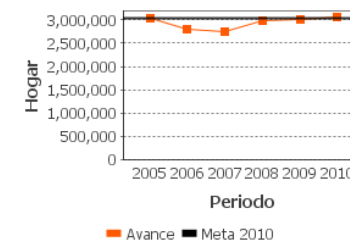
1. Número de beneficiarios atendidos del Programa de Abasto Social

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Personas	2006	Trimestral	6,202,307.00	6,047,405.00	6,070,993.00



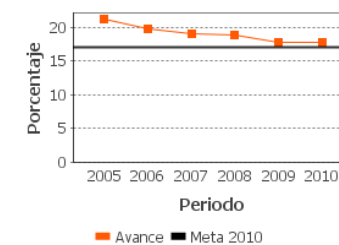
2. Número de hogares atendidos por el Programa de Abasto Social de Leche

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Hogar	2006	Trimestral	3,050,729.00	3,056,683.00	3,010,393.00



3. Porcentaje de beneficiarios niñas y niños menores de 5 años

Unidad de medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2010	Valor 2010	Valor 2009
Porcentaje	2006	Trimestral	17.00	17.79	17.78



SD: Sin Dato ND: No Disponible

Fuentes de Información

Matriz de Indicadores 2009, 2010 y 2011 (MIR09, MIR10, MIR11). Fichas Técnicas de los Indicadores 2009, 2010 y 2011 (FT09, FT10, FT11). Informes Trimestrales 2008, 2009, 2010 (IT09, IT10, IT11). Plantilla de Población Atendida 2010 (PPA10). Fundamentación técnica del PASL, INSP, 2002 (EXT02). Impacto de la leche fortificada sobre la nutrición de niños beneficiarios del PASL, INSP, 2004 (EIM04). Evaluación de Resultados, Tecnológico de Monterrey, 2005 y 2006 (ECR05, ECR06). Seguimiento de efectividad de la fortificación, INSP 2006 (EIM06). Evaluación de Consistencia y Resultados 2007, Beta Korosi Consultoría (ECR07). Evaluación Específica de Desempeño 2008, INSP, (EED08), y 2009, HIMFG, (EED09). Evaluación de impacto 2008 y 2009, INSP (EIM08, EIM09). Documento de Trabajo 2007 y 2008 (DT08, DT09) y Documento Institucional de Aspectos Susceptibles de Mejora 2008 y 2010 (DI08, DI10). Mecanismo 2011. Otros documentos del programa.

*En el Informe Completo se puede consultar el Glosario de Acrónimos

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

En general, la información disponible se considera adecuada para elaborar esta evaluación, aunque se hace el siguiente comentario. Existen varios documentos donde se presenta la Población Potencial y Objetivo cuyas definiciones y cuantificación son diferentes. Estos documentos son: JPP_20_G00_S_72_1_09.doc, POT_20_VST_S_052_1_10.doc, OTR_20_G00_S_72_2_09.docx, y, JPP_20_G00_S_72_1_08.doc. Se recomienda que el programa tenga un solo documento que defina, justifique y cuantifique la Población Potencial y Objetivo.

Información de la Evaluación**Datos generales del evaluador:**

1. Instancia Evaluadora: Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez
2. Coordinador de la Evaluación: Evelyne Eugenia Rodríguez Ortega
3. Correo Electrónico: evelyne_rodriguez@hotmail.com

Unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

Liconsa, S.A. de C.V.

Datos del Titular:

Nombre: Jesús Galván Muñoz
Teléfono: (55) 52379121 ext. 62022
Correo electrónico: jgalvanm@liconsa.gob.mx

Forma de contratación del evaluador externo:

- Convenio
- Costo de la evaluación y fuente de financiamiento:
· \$87,643.80
- 1(Recursos Fiscales)

Datos de Contacto para la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 (CONEVAL):

- Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70045
- Hortensia Pérez Seldner hperez@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70018
- Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70090
- Florencia Leyson Lelevier fleyson@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70083
- Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx (55) 54817200 ext. 70089