

En el contexto de una orientación de los programas sociales hacia una visión de rendición de cuentas y una política dirigida a resultados, la SEDESOL considera que la Evaluación Específica de Desempeño (EED) sintetiza y presenta de forma homogénea los avances alcanzados por los programas en el logro de sus metas y objetivos. Sin embargo, el lector deberá considerar que este esfuerzo de síntesis puede dejar de lado información sustancial o de contexto que es esencial para la interpretación de los resultados.

Es por ello que Liconsa, S.A. de C.V., Unidad Responsable de la Operación del Programa de Abasto Social de Leche y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales, como unidad responsable de supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones, emiten la siguiente opinión del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010 elaborado por el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez.

Comentarios Específicos al documento completo:

- **Resumen Narrativo de la MIR. “Actividades: Producción y fortificación de leche”.** Debe decir “Producción de leche fortificada”. Aunque pareciera sólo un problema de sintaxis, la diferencia es fundamental, ya que el proceso no consiste en primero producir y luego fortificar la leche. La principal materia prima se obtiene por dos vías: leche de origen nacional o leche en polvo importada. Esta última se puede adquirir ya fortificada y Liconsa la rehidrata y envasa para su posterior distribución. Por su parte, la leche de origen nacional llega a las plantas industriales de Liconsa recién salida de la vaca, con las características propias y el proceso de producción consiste en la clarificación, pasteurización y fortificación, para después llevar a cabo el envasado y distribución entre la población beneficiaria.
- **RESULTADOS Y HALLAZGOS. Resultados provenientes de Evaluaciones de Impacto.** “*El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa*”.

En la EED 2009 se señalaron las siguientes tres evaluaciones: “Impacto de la leche fortificada en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa de Abasto Social” (2004); “Seguimiento de efectividad de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre la prevalencia de anemia, la deficiencia de micronutrientes y el desarrollo neuroconductual de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa” (2006); y, “Análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa” (2009), todas realizadas por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Aunque la institución evaluadora no esté de acuerdo con los resultados y metodologías utilizadas, tal como lo señaló en la EED 2009 y en esta evaluación, no es posible negar la existencia de las mismas.

De hecho, en el inciso 1) del apartado de conclusiones, la institución evaluadora reconoce la existencia de dichas evaluaciones, aunque señala las deficiencias que, en su opinión, presentan dichos estudios.

Se afirma que no existen resultados “*atribuibles completamente a la intervención del programa*”. Sobre el particular, conviene recordar que probablemente sólo en las investigaciones de laboratorio se tiene un total control de las variables, con lo cual se *podría* afirmar *completamente* su causalidad y su impacto, mientras que en el estudio de cualquier problema social es prácticamente imposible controlar todas las variables y, por tanto, afirmar que determinada acción o circunstancia es atribuible *completamente* al problema estudiado.

- **Resultados provenientes de Evaluaciones de Impacto.** Como resultado de la afirmación de la institución evaluadora en el punto anterior, se excluyeron los resultados que se refieren a las

evaluaciones de impacto realizadas por el INSP. Cabe destacar que con esta decisión se generan inconsistencias entre las EED 2009 y 2010, desarrolladas por la misma evaluadora.

- **Hallazgos Relevantes de Fin y Propósito.** Se incluyeron 2 de los 3 resultados provenientes de las evaluaciones de impacto, (que deberían de haberse anotado en el apartado señalado en el comentario anterior), eliminando el nombre de la fuente y anotando sólo el nombre genérico “Evaluación de Impacto (EIM)”. También se quitó el nombre de la institución que los desarrolló y del responsable. El nombre de dichas evaluaciones son “*Impacto de la leche fortificada en el estado de nutrición de los niños beneficiarios del Programa de Abasto Social*” (2004); y “*Seguimiento de efectividad de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre la prevalencia de anemia, la deficiencia de micronutrientes y el desarrollo neuroconductual de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa*” (2006), realizadas por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

Lo anterior se considera de suma importancia ya que en la revisión que pudiera hacer quien no conoce a profundidad el Programa, tendría dificultad para ubicar cada estudio, debido a que tampoco se relaciona correctamente en el apartado de “fuentes de información”.

Hubiese sido recomendable, agregar el punto relacionado con los resultados de la tercera evaluación “Análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa (2009), ya que constituye la última parte de la evaluación de impacto elaborada por el INSP.

En los resultados de las 2 evaluaciones de impacto, conviene aclarar que de acuerdo al Resumen Narrativo de la MIR, el “Fin” del PASL es “Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando los niveles de nutrición de la población en condiciones de pobreza patrimonial”. En este sentido, las evaluaciones de impacto estuvieron enfocadas a medir la mejora en los niveles nutricionales, es decir el “Fin”, y no el acceso al consumo de la leche, que es el “Propósito”.

- **AVANCES Y ASPECTOS DE MEJORA. Avance de Indicadores y Análisis de Metas.** “...el margen de ahorro estuvo de acuerdo a la programado, y aumentó 0.9 pp respecto a 2009...” Este indicador refleja el gran esfuerzo que realiza el Gobierno Federal a través de Liconsa, ya que se observa un porcentaje creciente y sostenido desde el año de 2008, y representa un ahorro para las familias superior al 50% desde el año base (2006). Como ejemplo, baste señalar que desde febrero de 2007, el precio de la leche Liconsa se ha mantenido en \$4.00 por litro, mientras que el de las leches comerciales con iguales características está por arriba de los \$12.00, por lo que el ahorro que las familias beneficiarias de Liconsa obtienen por cada litro de leche es de \$8.14 en promedio. En este sentido, destacamos aún más los resultados alcanzados que lo que refiere la institución evaluadora.
- **POBLACIÓN Y COBERTURA. Evolución de la Cobertura.** En el cuadro que se presenta, en la población potencial para el año 2008 la cifra se refiere a hogares y no a personas como en el resto del cuadro. Se sugiere a Coneval indicar la unidad de medida para evitar confusiones en el futuro.
- **CONCLUSIONES.** “3) ...se sugiere que Sedesol y Coneval evalúen, i) el impacto de entregar leche vs transferencias de ingreso”. Independientemente que se realice dicha evaluación, se debe tomar en cuenta que el PASL vende leche a un precio menor a su costo de producción y al del mercado. Ello se ha podido lograr no sólo por las transferencias que el Gobierno Federal asigna anualmente a Liconsa, sino porque es una empresa que cuenta con la infraestructura necesaria para el procesamiento y distribución de la leche a bajo costo, y porque además, genera recursos propios

mediante la venta de otros productos a personas distintas a la población objetivo, con lo cual es posible disminuir las pérdidas que ocasiona la operación del PASL.

Liconsa considera que deben tomarse en cuenta que con el volumen total de litros de leche vendidos en el 2010, se generó un ahorro total a las familias por 8,410.2 millones de pesos, sin considerar el equivalente a los \$4.00 por litro recibido, cantidad que difícilmente podría entregarse a los beneficiarios como una transferencia de ingresos actualizada conforme a los precios de las leches comerciales que se incrementan constantemente, máxime si se toma en cuenta que las transferencias del Gobierno Federal a Liconsa en el 2010 fueron del orden de 2,581.5 millones de pesos, y que tan sólo representan el 30.7% del ahorro generado a las familias. Cabe destacar que el precio de la leche Liconsa se ha mantenido en \$4.00 por litro desde febrero de 2007, mientras que la leche comercial con características similares cuesta más de \$12.00. Así, el ahorro que las familias beneficiarias de Liconsa obtienen por cada litro de leche es de \$8.14 en promedio. En este sentido, y reiterando la idea anterior, resultaría muy difícil entregar transferencias de ingreso a los beneficiarios que les permitieran comprar la misma cantidad de leche todo el año.

- **CONCLUSIONES.** “ *ii) opciones para resolver la deficiencia de micronutrientos, usando o no el vehículo leche y para qué edades*”. Aunque la Sedesol y el Coneval tomen la decisión de realizar un estudio al respecto, se debe considerar la opinión de expertos en la materia como lo es el Instituto Nacional de Nutrición “Dr. Salvador Zubirán”, que señalan que el valor nutricional de la leche como un todo es mayor que el valor individual de los nutrientes que la componen debido a su equilibrio nutricional único^{1/}. El estudio sobre la Fundamentación Técnica da cuenta de la importancia y las bondades del consumo de leche de vaca ya que constituye el mejor aporte de calcio, proteínas y otros nutrientes necesarios para la formación de tejidos. Es por ello que durante la infancia se aconseja tomar leche entera ya que conserva la energía y las vitaminas A y D, mientras que en la edad adulta su consumo adecuado favorece la conservación de la masa ósea, contribuyendo a prevenir la desmineralización de los huesos. En el estudio también se señala la importancia de la leche como vehículo para prevenir diversos padecimientos y aclara la importancia del consumo de la leche entre los grupos de población que atiende Liconsa, por lo que se tendrían que evaluar de manera muy seria las *opciones para resolver la deficiencia de micronutrientos*, ya que es probable que se abra un abanico tal de alimentos que contengan los micronutrientos requeridos por la población, que entonces surgiría la necesidad de entregar o vender diversos alimentos cuya suma nutricional sea igual a la que aporta la leche.
- **CONCLUSIONES.** “ *iii) el impacto del PASL en los mercados locales de leche, tanto de venta como de compra*”. La EDD 2010 fue realizada al PASL y no a la actividad de compra de leche. Si bien es cierto que la materia prima fundamental del Programa es la leche, también es cierto que Liconsa utiliza también una gran cantidad de insumos para la industrialización, procesamiento y distribución de la leche a los beneficiarios. No obstante, se debe tomar en cuenta que la participación de Liconsa en el mercado de la leche es marginal, ya que sólo distribuye alrededor de 1,000 millones de litros de leche al año de los aproximadamente 15,000 millones de litros que componen la demanda anual^{2/}. Por otro lado, en cuanto a la compra de leche en el mercado nacional, la empresa sólo adquiere poco más de 600 millones de litros de leche líquida, lo que representa menos del 7% de la producción nacional de la leche.

^{1/} Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Dr. Salvador Zubirán. *Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa*. 2002. www.liconsa.gob.mx

^{2/} Información obtenida del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA. www.siap.sagarpa.gob.mx/ar_regbollech.html

- **CONCLUSIONES. Fortalezas.** Liconsa considera que el PASL cuenta con más fortalezas que las consignadas en la EED 2010. Como ejemplo, baste mencionar que al cierre del ejercicio fiscal 2010, su amplia red de distribución alcanzó los 9,650 puntos de venta entre lecherías y unidades operativas de convenios, su presencia en 1,856 municipios que representa una cobertura del 75.6% del total de municipios del país, y la distribución en promedio de 3.4 millones de litros de leche diariamente.
- **CONCLUSIONES. 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...*” Para seleccionar a los beneficiarios del PASL, Liconsa opina que no es posible utilizar la misma línea de pobreza que los Programas de Oportunidades y de Apoyo Alimentario por una razón fundamental. Mientras que el PASL atiende a población en pobreza patrimonial, los otros Programas se enfocan hacia la población en pobreza alimentaria. Este hecho es de suma importancia ya que estos últimos entregan sus beneficios gratuitamente, mientras que la leche tiene un costo para los beneficiarios del PASL. De tomar la decisión de utilizar una misma línea de pobreza, los nuevos beneficiarios del PASL no podrían acceder al beneficio que el Programa otorga.

Finalmente es destacable el esfuerzo realizado por el CONEVAL, con base en la retroalimentación y experiencia de las Unidades de Evaluación y Operación de los Programas para la mejora del instrumento y proceso de evaluación logrando una mayor interacción y retroalimentación entre los evaluadores, los responsables de los programas y las unidades de evaluación. Agradeciendo este esfuerzo, consideramos también que aún se detectan opciones de mejora, tanto en la aplicación del instrumento como en los sistemas informáticos utilizados en el proceso.

En conclusión, se agradece a los funcionarios de CONEVAL por la coordinación de esta evaluación, así como al evaluador externo por su esfuerzo y la retroalimentación aportada. Se valorarán las debilidades observadas con la perspectiva de continuar trabajando en resolver las deficiencias, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.