



**TECNOLÓGICO  
DE MONTERREY®**



**Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey  
Campus Ciudad de México  
Centro de Estudios Estratégicos**

**Evaluación externa de resultados del  
Programa de Adquisición de Leche Nacional  
Periodo enero-diciembre de 2006  
REPORTE FINAL**



México D. F., marzo de 2007



**Evaluación externa de resultados del  
Programa de Adquisición de Leche Nacional  
Periodo enero-diciembre de 2006  
REPORTE FINAL**

*Coordinadores Generales*

Hugo Javier Fuentes Castro  
Jorge Mario Soto Romero

*Investigadores*

Claudia Sánchez Velasco  
Andrés Blancas Martínez

*Asistentes*

Ana Gabriela Ayala Núñez  
Rubi Ligia Hernández Godínez

*Empresa Encuestadora*  
100% Market Research

*Dibujo en portada*  
Hugo Alberto Martínez  
(beneficiario del PASL en Oaxaca)



## Índice

<b>I. Introducción</b> .....	5
A. Descripción y antecedentes del PALN.....	5
B. Relevancia de la evaluación .....	7
C. Líneas de investigación y aspectos metodológicos .....	8
<b>II. Evaluación de diseño</b> .....	16
A. Cuadro resumen .....	16
B. Introducción .....	17
C. Análisis histórico e institucional .....	17
D. Diagnóstico de la situación inicial. ....	28
E. Análisis de la Matriz de Marco Lógico .....	31
F. Modificaciones al diseño del programa.....	46
G. Estudio sobre las alternativas de apoyo al PALN .....	58
H. Conclusiones y recomendaciones .....	61
<b>III. Evaluación de cobertura</b> .....	66
A. Cuadro resumen .....	66
B. Introducción .....	68
C. Análisis y meta-análisis de la cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional.....	68
D. Conclusiones y recomendaciones .....	81
<b>IV. Evaluación de focalización</b> .....	86
A. Cuadro resumen .....	86
B. Introducción .....	87
C. Análisis de la focalización del Programa de Adquisición de Leche Nacional .....	87
D. Conclusiones y recomendaciones .....	101
<b>V. Evaluación de operación</b> .....	104
A. Cuadro resumen .....	104
B. Introducción .....	105
C. Evaluación de procesos.....	105
D. Operación de los Centros de Acopio .....	119
E. Cumplimiento de las metas físicas y financieras .....	139
F. Análisis de costos .....	150
G. Estudio de viabilidad de transferencia de la operación de los Centros de Acopio a las organizaciones de productores .....	168
H. Conclusiones y recomendaciones .....	176
<b>VI. Evaluación de resultados</b> .....	183
A. Cuadro resumen .....	183
B. Introducción .....	185
C. Margen de beneficio .....	187
D. Efectos del PALN en el mercado lechero .....	196
E. Determinantes de la oferta de la leche a Liconsa.....	206
F. Conclusiones y recomendaciones .....	231



<b>VII. Evaluación de percepción</b> .....	239
A. Cuadro resumen .....	239
B. Introducción .....	240
C. Encuesta a productores de leche nacional 2006 .....	240
D. Acceso al programa y atención recibida .....	242
E. Opinión sobre los apoyos obtenidos.....	268
F. Transparencia y rendición de cuentas .....	275
G. Conclusiones y recomendaciones .....	279
<b>VIII. Meta-análisis: evolución de las principales variables 2004-2006</b> .....	283
A. Focalización .....	283
B. Cobertura .....	284
C. Operación .....	286
D. Percepción .....	288
E. Resultados (beneficios económicos y sociales) .....	290
<b>IX. Apuntes prospectivos globales</b> .....	291
A. Introducción .....	291
B. El volumen y la fórmula del precio de la leche nacional .....	292
C. La falta de claridad e inconsistencia los objetivos del programa, y sus implicaciones .....	296
D. Alternativas de política: ¿qué hacer con el PALN?.....	304
E. Conclusiones y recomendaciones .....	307
<b>X. Bibliografía</b> .....	312
<b>Anexo 1: Clasificación de los productores de leche</b> .....	318
<b>Anexo 2: Participación del costo de operación por capítulo de gasto</b> .....	326



## I. Introducción

### A. Descripción y antecedentes del PALN

Desde el año 2004 Liconsa, S.A. de C.V. opera el Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), que tiene como objetivo comprar leche nacional como materia prima a pequeños y medianos productores de leche de vaca, así como a organizaciones gremiales de productores lecheros, en apego y cumplimiento a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación vigente. Los productores beneficiarios del PALN recibirán el pago por la venta de su producto con base en un precio de referencia que busca apoyar y mantener viable la producción de leche, especialmente en épocas de sobreoferta y bajo precio de mercado. La adquisición total de leche por parte de Liconsa se encuentra determinada por los recursos autorizados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Liconsa ha comprado los excedentes estacionales de leche fresca que se producen en las principales cuencas del país, y participa en la compra de volúmenes o *stocks* con problemas de comercialización. Hasta el ejercicio 2001, la adquisición se realizaba al precio de indiferencia, el cual es inferior al costo de producción de la leche nacional. Para el año 2002, la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto de 150 millones de pesos como apoyo a los productores del país, enfatizando que debería incidir en el precio de compra al productor de tal manera que fuera suficiente para cubrir los costos de producción en rancho.

De esta manera, Liconsa continuó adquiriendo los excedentes de leche nacional con problemas de comercialización, a precios del mercado. Debido a la favorable situación financiera que presentó la entidad durante 2002, no fue necesario solicitar los recursos fiscales autorizados, llevándose a cabo la compra de 95.7 millones de litros con recursos propios, cumpliendo con la meta de captación. En



el ejercicio 2003 se compraron 183.1 millones de litros, de leche fresca y en polvo de origen nacional, superando la meta planteada de 180 millones.

Por lo que respecta al ejercicio 2004, debido a problemas climáticos durante el último cuatrimestre del año 2003 sucedieron diversos eventos, como la pérdida de forrajes y concentrados, además del cierre de la frontera del país hacia Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica para la importación de vaquillas por el brote de la enfermedad de “Encefalopatía Espongiforme Bovina” comúnmente llamada “Síndrome de la Vacas Locas”. Este último hecho presionó la reposición del hato productor nacional repoblándose otras cuencas, principalmente la del norte del país con ganado de los Altos de Jalisco y el Bajío. Ello implicó mayor competencia por el producto nacional y el incremento en el precio, obteniéndose como resultado una menor oferta hacia Liconsa, así para 2004 se compraron 149.9 millones de litros de leche fresca y en polvo.

En el periodo de 2005, la captación de leche aumentó considerablemente con respecto a los años anteriores; se compraron 278.4 millones de litros de leche fresca y en polvo; el principal motivo de que así fuera, además de la estabilidad del precio de compra de leche durante el año, se debió a la confianza por parte de los productores de leche nacionales hacia Liconsa, gracias a que ésta cumple debidamente con sus obligaciones de pagos en relación con las entregas de leche por parte de los productores. Este crecimiento en la captación de leche provocó un impacto considerable en el aumento del precio de la leche en el mercado.

Actualmente la operación del programa se rige de manera específica por lo dispuesto en sus Reglas de Operación 2006 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de febrero de 2006 disponible en la página de Internet [www.liconsa.gob.mx](http://www.liconsa.gob.mx) y en los documentos internos que norman sus procesos sustantivos.



## B. Relevancia de la evaluación

En los programas sociales confluyen diversos objetivos generales, entre los que se incluyen mejorar la distribución del ingreso, aliviar la pobreza, satisfacer necesidades básicas y dar poder a los individuos y comunidades. Dichos objetivos generales se hacen operativos luego en objetivos específicos, como la mayor generación de ingresos, el aumento en la escolaridad o la mejora nutricional de grupos particulares definidos como la población relevante. El éxito de los programas depende de que se cumplan sus objetivos generales y particulares, contribuyendo entonces a los propósitos globales de la política social.

La evaluación es un elemento consustancial al éxito de los programas sociales. Consiste en un estudio que, a través de la aplicación sistemática de diversas técnicas cuantitativas y cualitativas, busca generar información útil para la toma de decisiones. La evaluación suele centrarse fundamentalmente en los procesos, en el impacto y en el costo-beneficio o costo-efectividad de los programas, a manera no sólo de conocer cómo se están haciendo las intervenciones, cuánto se está logrando con ellas y a qué costo, sino también para identificar áreas de oportunidad y opciones de mejora en línea con los objetivos de los programas y los propósitos de la política social.

Más allá de esto, hoy día la evaluación de los programas constituye un insumo fundamental para la propia definición de la política social. La información que de ella se deriva apoya sustantivamente la definición y selección de alternativas programáticas así como el desarrollo de escenarios prospectivos que perfilen los resultados deseables y factibles en el corto, mediano y largo plazo. Partiendo de esa base, será posible definir los mecanismos óptimos de la política social que permitan racionalizar el uso de los recursos disponibles, lo cual en última instancia definirá las estrategias globales de intervención y los objetivos de cada uno de los programas.



### C. Líneas de investigación y aspectos metodológicos

#### *Diseño*

- Análisis histórico e institucional.
  - ¿Cómo ha influido la historia institucional de Liconsa en los objetivos, criterios y mecanismos con los que opera el PALN?
  - ¿Cuál ha sido el efecto de la historia institucional en la definición de los objetivos, criterios y mecanismos con los que opera el PALN?
  - ¿Cuáles son las principales fortalezas y restricciones institucionales, físicas y financieras que enfrenta el programa para atender los objetivos definidos en las ROP del PALN, y cómo la historia institucional condiciona o favorece su solución en el corto plazo?
- Diagnóstico de la situación inicial,
  - ¿El mandato de la H. Cámara de Diputados que da origen al programa está bien identificado?
  - ¿El problema o necesidad que da origen al programa está bien identificado?
  - ¿La población objetivo ha sido bien definida en función del problema/ necesidad que dio origen al PALN?
- Lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico.
  - ¿Son suficientes y necesarias las actividades diseñadas para producir los componentes (productos) del programa?
  - ¿Son necesarios y suficientes los componentes (productos) del programa para el logro del resultado (propósito)?
  - ¿Está lógicamente alineado el resultado (propósito) del programa con el fin (impacto)?
  - ¿Cuál es la relación entre el fin (impacto) y el Programa Nacional de Desarrollo Social?





- ¿Se consideran válidos los supuestos del programa tal como se plantean en la Matriz de Marco Lógico?, ¿para cuáles de estos supuestos se deberían construir y cuantificar indicadores que den cuenta del cumplimiento de los mismos?
- Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿se valida en su totalidad la lógica vertical de la Matriz del Marco Lógico del programa?
- Lógica horizontal de la Matriz del Marco Lógico.
  - ¿Existen indicadores adecuados para medir el desempeño de programa a nivel de impactos, resultados y productos? Al respecto, la institución evaluadora debe analizar la calidad y pertinencia de los indicadores existentes considerando los objetivos del programa e identificar los ámbitos relevantes en que no se presentan indicadores. Así mismo, la institución evaluadora debe proponer los indicadores faltantes y necesarios para la evaluación, o en sus caso las mejoras necesarias.
  - ¿Se han identificado los medios de verificación?, ¿Permiten éstos verificar los indicadores definidos?
  - Considerando el análisis y la evaluación realizada en este apartado, ¿se valida en su totalidad la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico del programa?
- Modificaciones al diseño del programa.
  - Analizar las modificaciones a las ROP 2006 en relación con las versiones anteriores. ¿Por qué se dieron esos cambios?, ¿En qué medida los cambios registrados responden a retos o recomendaciones específicas de la evaluación anterior, en cuanto a la ejecución del programa?
  - Con base en el marco lógico, responder ¿en qué medida los cambios en las ROP 2006 han afectado los resultados del programa a nivel de eficacia y/o eficiencia y/o economía?



### *Cobertura*

- Analizar el desempeño del PALN en cuanto a su cobertura para el ejercicio 2006, haciendo uso de toda la información disponible y compararlo con los resultados del periodo 2003-2005.
- Análisis de la localización geográfica de los productores atendidos y el volumen de la leche comprada.
- Determinantes de la oferta de leche Liconsa.
  - Entender los factores que determinan la oferta de leche a Liconsa por parte de los pequeños y medianos productores y de las organizaciones gremiales, vendan o no éstos a Liconsa, analizar cuáles son estos factores, así como los efectos directos e indirectos del precio de referencia que tiene el programa en los distintos segmentos del mercado, y en los distintos tipos de leche, así como con relación con las externalidades sobre otros agentes.
  - Hacer recomendaciones sobre las limitaciones que tiene el programa para llegar a un mayor número de productores y las posibles estrategias que podrán adoptarse en el corto plazo para cubrirlos efectivamente.
  - Vincular los resultados de este apartado con aquellos de focalización, a fin de que emita conclusiones sobre el papel de los determinantes de la oferta de leche.

### *Focalización*

- Determinar en qué medida los recursos y las acciones (Centros de Acopio y compra de leche) del programa se han dirigido a los pequeños y medianos productores de leche, así como a las organizaciones gremiales de productores.
- Proponer una metodología para la clasificación de los productores, según los criterios que considere convenientes, y considerando las recomendaciones emitidas por el personal de Liconsa y la DGEMPS.



### *Operación*

- Análisis de los procesos operativos, la verificación del cumplimiento de las metas físicas y financieras, así como un análisis de costos.
- La institución evaluadora deberá realizar un análisis de costo eficiencia de los recursos humanos y materiales asignados al programa.
- Evaluación de procesos.
  - Revisar la operación del acervo normativo y elaborar un diagrama de flujo identificando los principales procesos operativos en las ROP, identificando los actores responsables en cada proceso (oficinas centrales, gerencias estatales, programas de abasto social y Centros de Acopio, etc.).
  - Verificar el cumplimiento de las ROP y el adecuado funcionamiento y sistematización de los procesos.
  - Determinar en qué medida se han corregido los principales retos operativos señalados en evaluaciones anteriores, analizando si las medidas correctivas propuestas fueron adecuadas.
  - Complementar la información de los sistemas de seguimiento con entrevistas a profundidad a los actores clave en la operación del programa.
- Operación de los Centros de Acopio.
  - Determinar si existe información suficiente, oportuna y sistematizada que permita conocer los requisitos para la operación de los Centros de Acopio de Liconsa, ¿estos criterios son adecuados, están de acuerdo a lo establecido en las ROP?
  - Analizar el funcionamiento de los Centros de Acopio, en específico lo relacionado con los precios, servicios y administración.
  - Analizar el funcionamiento de los Centros de Acopio respecto al cumplimiento del “Manual de Normas de Control de Calidad de Leche Cruda” clave VST-DP-NR-005, emitido por Liconsa.



- Determinar si el sistema de recolección de leche de los Centros de Acopio funciona correctamente, arrojando información relevante, oportuna y sistematizada.
- Recursos humanos en Oficina Central.
  - Determinar si la asignación de recursos materiales y humanos es la eficiente para realizar cada uno de los procesos establecidos en las ROP y la Normatividad Interna de Liconsa.
  - ¿Existe el personal suficiente y adecuado para llevar a cabo el proceso de control y seguimiento en Oficina Central? ¿Cuál es el proceso de contratación y asignación de personal, es transparente y eficiente?
  - ¿Existen tareas bien definidas para cada área, así como los Manuales de Operación necesarios para garantizar el buen funcionamiento del programa?
  - ¿El número de personas que laboran en las tareas administrativas de Oficina Central, es el adecuado?
  - ¿Cuáles serían las posibles consecuencias o beneficios de mejorar la distribución del personal en Oficina Central?
  - Vincular los resultados obtenidos a lo establecido en las ROP del programa y la sección de análisis histórico e institucional, a fin de que las conclusiones y recomendaciones de este apartado estén plenamente en el ámbito de acción del programa.
- Cumplimiento de metas físicas y financieras.
  - Verificar la existencia y avance en el cumplimiento de metas físicas y financieras del programa.
  - Analizar la forma y mecanismos para establecer y actualizar las metas durante el año.
  - Analizar el avance en el cumplimiento de las metas físicas y financieras de acuerdo a los techos presupuestales 2006 y planes de implementación -



conforme a lo especificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y los documentos de planeación del programa.

- Análisis de costos.
  - Análisis de los costos de operación del programa en el que especifique el porcentaje del presupuesto ejercido destinado a la operación del programa.
  - Determinar el costo total promedio de atender a un productor.
  - Realizar una comparación de los costos unitarios con los beneficios generados a un productor promedio.
- Estudio de viabilidad de la transferencia de la operación de los Centros de Acopio a las organizaciones de productores.
  - En el año 2005 la Consultoría de Análisis y Gestión Pública, S. C., realizó un estudio sobre la viabilidad de transferir a las organizaciones de productores la operación de los Centros de Acopio para diversificar y mejorar su operación, y que éstas cubrieran los costos. Se solicitará a la institución evaluadora que determine si los elementos propuestos para transferir la operación de los Centros de Acopio es la adecuada, en caso contrario realizar una propuesta.
- Resultados (Beneficios económicos y sociales).
  - Validar los indicadores de resultados definidos en el Margo Lógico y los puntos que se consideren relevantes para Liconsa y la DGEMPS.
  - Presentar un apartado específico sobre el análisis del margen de beneficio al productor. Realizar el análisis de forma geográfica, y en cada una de las unidades de operación relevantes.
- Efectos del PALN en el mercado lechero.
  - Incluir un estudio que estime y valore los efectos del PALN en el mercado lechero nacional, complementando el estudio sobre los determinantes de la oferta de los productores a Liconsa ICONSA. El estudio deberá complementarse con el análisis del esquema de operación y la infraestructura de acopio, con el fin de emitir recomendaciones orientadas a



evitar distorsiones de precios y especulación en los mercados en los que incide el PALN.

- Percepción de los productores.
  - Medir la percepción de los productores y otros actores clave en la operación del programa con respecto a los siguientes aspectos:
- Acceso al programa y atención recibida.
  - Conocimiento e identificación de Liconsa S.A. de C. V.
  - Entendimiento de la forma en que operan los Centros de Acopio.
  - Conocimiento sobre los servicios ofrecidos en los Centros de Acopio y los requisitos para acceder a éstos.
  - Opinión sobre la accesibilidad al programa en términos de difusión, cercanía, solicitud de información y realización de trámites, horarios de atención, entre otros.
  - Atención recibida en los Centros de Acopio, en cuanto a la atención al público, imagen institucional, limpieza, cumplimiento de horarios, manejo honesto de los recursos, planteamiento de quejas o problemas, etc.
- Apoyos obtenidos.
  - Opinión sobre la calidad de los servicios ofrecidos.
  - Opinión sobre el cumplimiento de los objetivos del programa.
- Transparencia y rendición de cuentas.
  - Percepción sobre la transparencia en operación y ejecución del programa.
  - Percepción de los productores, organizaciones gremiales y actores clave sobre la rendición de cuentas y sobre el uso y manejo de los recursos de los Centros de Acopio.
  - Realizar una encuesta entre productores y entrevistas con actores clave, así como conocimiento de las instalaciones de los Centros de Acopio para responder a las preguntas anteriores.



- Determinar en qué medida persisten los retos señalados en evaluaciones anteriores, analizando si las medidas correctivas propuestas fueron adecuadas.

#### *Meta-análisis*

- La Institución Evaluadora deberá realizar un meta-análisis del programa utilizando los resultados de las evaluaciones 2005 a 2006. En este Meta-Análisis se incluirá cada uno de los componentes generales de la evaluación: diseño, operación, cobertura y focalización, resultados (beneficios económicos y sociales) y percepción de los productores. Se deberá incluir un análisis histórico del desempeño del programa en los principales rubros analizados en cada apartado, con los tabulados y gráficas correspondientes.



## II. Evaluación de diseño

### A. Cuadro resumen

#### Diseño del Programa de Adquisición de Leche Nacional

1	Las <b>actividades de Liconsa</b> para apoyar al <b>sector lechero nacional no han sido exitosas</b> para fomentar la productividad ni disminuir de las necesidades de importación de leche.
2	<b>Liconsa no cuenta con las facultades ni con la capacidad de contribuir a la autosuficiencia</b> de la producción primaria de leche. No es una alternativa adecuada, suficiente y ni sustentable.
3	La <b>compra de leche a productores nacionales presiona financieramente a Liconsa</b> debido a que la movilidad en las metas de compra de leche, se traducen en problemas de flujo de recursos para el PALN; además, un litro de leche comprado a los productores nacionales, es mucho más caro que su equivalente de leche en polvo internacional fortificada.
4	<b>No se válida la Matriz de Marco Lógico del Programa de Adquisición de Leche Nacional</b> , elaborada por la Sedesol y Liconsa, por ser incongruente e inconsistente con los principios básicos de la institución.
5	Se recomienda <b>re-direccionar el Programa de Adquisición Nacional de Leche</b> al sector de desarrollo económico o a la Sagarpa.
6	El <b>mandato y el problema o necesidad que dan origen al programa no han sido identificados</b> porque el objetivo no define adecuadamente cuál es el fin que se persigue.





## B. Introducción

El capítulo de diseño contiene el análisis histórico institucional y el análisis de la Matriz de Marco Lógico. Asimismo, en el apartado de Modificaciones al diseño, se realiza un estudio comparativo de las modificaciones de las Reglas de Operación del PALN 2006 con relación a las Reglas de Operación de 2005; enfocándose básicamente a determinar si las ROP se apegan o no a lo que sucede operativamente. Finalmente, se incluye el apartado de las conclusiones, recomendaciones y prospectiva en donde se sintetiza y puntualiza el análisis de este capítulo.

## C. Análisis histórico e institucional

Es importante entender la trascendencia histórica e institucional de Liconsa y su relación con la estructura y condiciones actuales del Programa de Adquisición Nacional de Leche, PALN. Es necesario además, comprender la particularidad del PALN, pues aunque se puede rastrear el apoyo ganadero desde el inicio de la historia institucional de Liconsa, el reducir importaciones y comprar a precios por encima del mercado internacional no responde a la dinámica que guarda Liconsa sobre todo en los últimos años. No obstante, el apoyo a los pequeños y medianos productores ha sido itinerante, y ha dependido fuertemente de la política nacional vigente y de los modos particulares de favorecer a la producción nacional.

El abasto de leche en México ha representado un problema nacional desde mediados del siglo pasado y se ha ido agravado, entre otras cosas, por el avance demográfico y la falta de organización y competitividad de los ganaderos del país. En general, el apoyo a los productores nacionales, ha estado ligado a los propósitos y acciones de Liconsa y sus antecesores; la problemática que el programa pretende resolver ha sido modificada y adaptada precisamente a las



facultades y oportunidades que, a través de la evolución institucional y a los factores externos, Liconsa y sus antecesores han enfrentado. Incluso, se puede aseverar que las historias del fomento ganadero y de la institucionalización de Liconsa están vinculadas, a pesar de que Liconsa en sus inicios no tenía vocación productora, sino más bien distribuidora y posteriormente importadora. La revisión histórica da cuenta de la voluntad de apoyar a los productores nacionales. Los problemas con el abasto de leche se inician y se consolidan a través de dos factores fundamentales, los productores de leche buscando la manera de aumentar su ingreso y el Estado buscando la salud y el aumento en la ingesta de nutrientes en la población.<sup>1</sup> Así comienza nuestra historia de leche, ligada estrechamente a la política económica nacional e internacional coyuntural y a las necesidades nacionales según la época.

Una de las primeras intervenciones del Estado (1925) se inclinó por mejorar las condiciones sanitarias de la entrega de la leche y su calidad; procurando la limpieza de los lugares y la certificación de vacas,<sup>2</sup> ante lo que reaccionaron los productores nacionales porque significó un aumento en los costos de producción. Otra más fue la de permitir la importación de leche en polvo –más barata- para nivelar los precios del mercado; cabe resaltar que la importación de leche, guarda estrecha vinculación con las históricas intervenciones estatales para resolver los problemas de abasto debido principalmente a la incapacidad de la producción lechera nacional y a la desnutrición de la población en general.

Los orígenes de la Nacional Distribuidora y Reguladora NADYRSA, que posteriormente se denominó Liconsa, están ligados profundamente al propósito y vocación del Programa de Abasto Social de Leche, PASL y, en un segundo plano al PALN, con matices muy particulares, siempre y cuando lo tomemos en general

---

<sup>1</sup> González Ruiz, Carlos. 1987. *Historia del Abasto Social de Leche en México*. Leche Industrializada Conasupo. Liconsa, pp. 17-20.

<sup>2</sup> *ibid.*, p. 17.



como el apoyo a los productores.<sup>3</sup> Para tal efecto, en 1935 el gobierno intentó proteger a la industria nacional a través de la elevación de derechos arancelarios para la importación de la leche y sus derivados, lo que significó un alza de precios.<sup>4</sup> En 1941 NADRYSA, constituida con el propósito de distribuir y regular productos básicos—entre ellos leche a las clases populares de las ciudades que no tenían acceso a la leche, por los altos precios y el desabasto —, respondió principalmente a la sobre demanda de leche en el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla. No está de más precisar que de 1930 a 1950 el consumo de leche era un fenómeno prácticamente urbano, aspecto que hasta el día de hoy, no se ha podido revertir del todo.

La necesidad de crear redes eficientes e importantes para el abasto de leche y la necesidad de modernizar procesos fueron sin duda los inicios de Liconsa. Para lograr el propósito inicial, es decir, que “todos los habitantes de la ciudad tomen leche pura y a buen precio”,<sup>5</sup> se optó por importar leche evaporada para compensar el exceso de demanda contra la escasa oferta del producto, pues en México en la década de los cuarenta, la producción de leche condensada, evaporada y en polvo era mínima<sup>6</sup> y existía un lento progreso en la producción que no lograba satisfacer la demanda.<sup>7</sup> Lo anterior, se vincula con una política nacional de control de precios de los productos básicos; se pretendía regular los precios como prioridad en el desabasto de alimentos.

A inicios de la década de los cincuenta se define y consolida una mejor estrategia de abasto y regulación del mercado, estableciendo que el Estado no podía dejar en manos de otros la producción y distribución de los productos básicos como la leche.<sup>8</sup> Dicha política, responde a una dinámica nacional de regulación del

---

<sup>3</sup> *ibid.*, pp. 24 y 25

<sup>4</sup> *ibid.*, p. 25

<sup>5</sup> *ibid.*, p. 33

<sup>6</sup> *íbidem.*

<sup>7</sup> *íbidem*

<sup>8</sup> *ibid.*, p. 37.



mercado y control de la producción nacional, que venía creciendo desde la década anterior. Así, se permitió por un lado, importar aquellos productos que la nación simplemente no podía producir debido a las condiciones de los productores y por otro lado, se decidió proteger y fomentar la producción nacional a través de la denominada Lechería Nacional, que posteriormente se convirtió en la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana CEMISA. Dicha compañía se encargó de regular las importaciones y la distribución de los productos básicos como frijol, trigo, maíz y leche. Desde entonces los productores nacionales tenían graves problemas estructurales; por lo que el apoyo consistió en orientar a los ganaderos para estructurar la industria lechera y fomentar la producción de forrajes; en suma, fomentar la mejor calidad del ganado y del producto. El Estado, a través de la CEMISA comenzó a ampliar su infraestructura para la distribución y producción de leche comprando lecherías, plantas rehidratadoras y otros inmuebles que le permitieron crecer. CEMISA tenía un claro objetivo que era la nutrición y alimentación de calidad para las personas de escasos recursos, pero siempre contemplando que la venta de los productos permitiera sufragar al menos los gastos de operación y tener un mínimo rendimiento del capital invertido, una visión de modernización; es decir, que los subsidios no impliquen el atraso.<sup>9</sup>

Para dividir las actividades de CEMISA relacionadas con la operación y administración de la compañía, se crea en la década de los sesenta la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A. (Conasupo),<sup>10</sup> cuya misión sería el mantenimiento de los precios de garantía y constituir artículos de primera necesidad para regular los precios. Al igual que sus antecesoras, Conasupo centraba sus operaciones en zonas principalmente urbanas, aunque “había núcleos de la población que jamás habían tomado leche”<sup>11</sup> y en las zonas rurales “el consumo de la leche casi no contaba, dada la incapacidad económica y en

---

<sup>9</sup> *ibid.*, p. 51

<sup>10</sup> Liconsa. *Manual de organización general (propuesta)*. Marzo 2001. p. 8.

<sup>11</sup> González Ruiz, Carlos. *op.cit.*, p. 54



muchos sectores por falta de costumbre.”<sup>12</sup> En esta época, se llevó a cabo una política de fomento ganadero, dirigido hacia la tecnificación de ganaderos y calidad del ganado, pues para 1967, el 85% de los animales eran de baja calidad genética.<sup>13</sup>

Es necesario señalar que a pesar de los esfuerzos, en la década de los setenta y principios de los ochenta, la industrialización de la leche y el aumento en la producción no habían logrado satisfacer aún la demanda del producto; es así como nace lo que hoy conocemos como Leche Industrializada CONASUPO (Liconsa); que estaría encaminada no solamente a la rehidratación de la leche y a la captación de leche de los productores nacionales, sino que prestaría “un verdadero servicio público y social”,<sup>14</sup> centrándose en dos objetivos básicos que son pauta de los programas PASL y PALN: “el fomento a la producción de pequeños productores y el hacer accesible, mediante precios bajos, este producto a las clases económicamente débiles de nuestro país.”<sup>15</sup>

La compra a pequeños productores se hacía a través de precios diferenciales de garantía para incrementar la eficiencia de la comercialización de la leche y desarrollo de cuencas lecheras.<sup>16</sup> Asimismo, Liconsa busca ampliar la línea de productos lácteos básicos a través de la maquiladora Ledesa y las plantas nuevas que permitieron la producción de leche ultrapasteurizada y leche entera en polvo ya para 1980.<sup>17</sup> Para 1989 se contaba ya con “37 Centros de Trabajo, de los que destacan 14 programas de abasto social; 1 programa de fomento (Los Altos, Jalisco) y un centro de mejoramiento genético.”<sup>18</sup> Liconsa comenzaba ya a centrarse en la producción y la calidad de la leche y atendía beneficiarios de

---

<sup>12</sup> *ibidem.*

<sup>13</sup> *ibidem.*

<sup>14</sup> *ibid.*, p. 59.

<sup>15</sup> *ibid.*, p. 61.

<sup>16</sup> *ibid.*, p. 57.

<sup>17</sup> Liconsa; *op.cit.*, p. 8.

<sup>18</sup> *ibid.*, p. 10.



manera más eficiente. Sin embargo, Liconsa tenía el objetivo de ayudar a pequeños y medianos productores, desviando el fondo económico de otros programas. El programa de fomento ponía a disposición de productores servicios para propiciar la producción de mayor cantidad y calidad en la leche, reduciendo los costos de producción e incrementando sus rendimientos.<sup>19</sup> A pesar de las buenas intenciones, la realidad era que había muchos pequeños productores con baja productividad y costos elevados; el apoyo implicó necesariamente una fuerte inversión para lograr el objetivo relacionado al apoyo a la producción nacional.

Para la década de los ochenta, Liconsa había logrado duplicar la oferta de leche nacional y se había propuesto llevar la leche de calidad a las personas más necesitadas, así como estimular a los ganaderos y pasteurizadores directamente involucrados en la producción de leche para crear una infraestructura industrial sólida, a manera de integración vertical, comenzando con programas de fomento: Unidades de Extensionismo Lechero, Centros de instrucción y difusión, Centros de recría y Centros de Acopio.<sup>20</sup> Liconsa tenía la intención de mejorar la productividad a través de bancos de forraje y centros de mejoramiento genético y recría en busca de una asistencia técnica integral de productores.<sup>21</sup>

En materia nacional es primordial hacer una reflexión sobre lo que sucedía con los precios internacionales de la leche en polvo y la manera de controlar la oferta todavía escasa. Las importaciones de leche en la época se hacían a través de Conasupo; dicho organismo se encargaba de designar el destino de dichas importaciones a todos aquellos que la utilizaban como materia prima, ya fuera para productos para personas de altos y medianos ingresos o bienes para consumo popular, como la leche reconstituida que procesa y distribuye Liconsa.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> González Ruiz, Carlos. *op.cit.*, p. 73.

<sup>20</sup> *ibid.*, p. 91.

<sup>21</sup> *ibid.*, p. 101.

<sup>22</sup> Del Valle, M. del Carmen. La leche: ¿alimento básico o bien suntuario?, en González Pacheco, Cuauhtémoc y Torres Torres, Felipe (coords.). 1993. *Los retos de la soberanía alimentaria en*



Las importaciones de LPD han desempeñado un papel importante durante la crisis en los años en que más bajó la producción, los volúmenes del exterior se destinaron en mayor proporción a la industria que al consumo popular. Según datos de la SARH y Liconsa, en 1982 el 77.8% de las importaciones de LPD fue para la industria, en 1983 el 54.3% y el 1984 el 48.9%. Es decir, que se apoya preferentemente al consumo de altos y medianos ingresos y además se proporciona leche a precios inferiores que el del mercado, a las grandes empresas productoras de derivados de lácteos y leches industrializadas (no obstante el régimen de concurrencia a que estuvieron sujetas las ventas de LPD de importación por parte de Conasupo).

A partir de 1985 la relación cambia, se destina una mayor proporción de este bien para apoyar los programas de Liconsa (abasto al consumo popular y regulación del mercado). A la industria se destinó sólo el 29.4% en el año citado, el 34.5% en 1986, el 26% en 1987 y el 28.4% en 1988.<sup>23</sup>

Lo anterior, resulta significativo pues la importación de leche en polvo más barata ajusta los precios nacionales logrando un mayor abasto de leche en la población, afectando los precios del mercado para los productores lecheros. Definitivamente, la producción primaria de leche en nuestro país se ha caracterizado por ser insuficiente como consecuencia de la “ineficiencia con la que operan los sistemas productivos en la ganadería, el sistema de producción intensivo, que opera con una fuerte dependencia financiera y tecnológica del exterior y el sistema de producción no especializado de bajos rendimientos.”<sup>24</sup> Cabe señalar qué tipo de productores beneficia Liconsa, pues no es igual la actividad lechera que se moderniza con el sistema mundial de leche que le permite tener una internacionalización de los sistemas de producción en la década de los setenta, que aquellos productores pequeños que no han podido desarrollar economías de escala por su baja organización y pocos rendimientos.

La última década del siglo XX comienza con una estructura de producción de leche con una marcada polarización; “la ganadería lechera, en 1990, se integra con 6.3 millones de animales, de los cuales 13.5% se agrupan en el sistema de

---

México. Tomo I. México: Juan Pablos Editors S.A. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. p. 252.

<sup>23</sup> *ibid.*, p. 252.

<sup>24</sup> *ibid.*, p. 242.



explotación con ganado especializado y el 86.5% con ganado no especializado.”<sup>25</sup> No obstante el ganado especializado producía cerca del 80% de la leche que se consume en las ciudades de mayor concentración poblacional.<sup>26</sup> El resultado del periodo entre 1970 y 1980 es que a pesar del desarrollo de la producción durante el primer decenio, existe una producción claramente insuficiente de leche que se encuentra en este sistema polarizado.

Más de la mitad de la producción se encuentra con un sistema tecnificado pero dependiente del exterior en insumos, equipo y financiamiento y los que operan con ganado de rendimiento estacional, que tiene baja productividad. Los primeros enfrentan problemas de rentabilidad, y los segundos realizan en general actividades de manera desorganizada en manejo y sanidad; por lo tanto, la actividad pecuaria en esta rama no ha conseguido ser eficiente.<sup>27</sup>

En los años 90, la capacidad que tenía Liconsa para la producir leche reconstituida descansó en cuatro plantas industrializadoras y pasteurizadoras, así como 17 plantas procesadoras de leche rehidratada. A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa el procesamiento industrial de Liconsa “creció a un promedio anual de 5.3%. Hasta 1990, la producción fue de 1,500 millones de litros; el 66% destinado al abasto social y el 34% al Programa de Regulación.”<sup>28</sup> Precisamente en esta época, dejaron de funcionar los programas de fomento a la producción de leche fresca y de regulación del mercado de lácteos; solamente se enfocan a la producción de leche reconstituida (leche en polvo de importación rehidratada más grasa vegetal, suero de coco y complementos vitamínicos) para el abasto al consumo popular.<sup>29</sup> “Este programa cuenta con siete rehidratadoras y 1500 lecherías de distribución; el programa se destina a proporcionar este alimento a 4, 900,000 niños de alrededor de 18 ciudades.”<sup>30</sup> Incluso, durante la época de Solidaridad—el programa estrella de Carlos Salinas de Gortari—el

---

<sup>25</sup> *ibidem.*

<sup>26</sup> *ibid.*, p. 244.

<sup>27</sup> *ibid.*, p. 246.

<sup>28</sup> *ibid.*, p. 250.

<sup>29</sup> *ibidem.*

<sup>30</sup> *ibidem.*





presidente declaró que el “abasto de la leche a la población de bajos ingresos es uno de los pilares en materia alimentaria”.<sup>31</sup>

En resumen, se puede decir que la actividad lechera ha sido impulsada históricamente por el Estado; el PALN en este sentido, no es una excepción. No obstante, los programas anteriores se relacionaban con el fomento a la ganadería y el desarrollo de las agroindustrias en general. Aunado a ello, históricamente también ha llevado a cabo desde la década de los setenta una política de control de precios de la leche pasteurizada, que ha provocado que los productores en general no obtengan una buena remuneración. Es menester subrayar que ya en la década de los noventa, el Estado dejó de participar directamente en cuestiones de la producción; incluso hubo una desaparición de los subsidios al alimento para ganado<sup>32</sup> y por supuesto, el control de precios desapareció principalmente al nuevo enfoque económico.

Durante la transición se llegó a un acuerdo con productores privados para apoyarlos en un programa de transición para el fomento a la producción de leche y con una fijación de precio de acuerdo a la región, manejado por una comisión del PECE.<sup>33</sup> Dicho programa:

coincide ampliamente con los programas de fomento anteriores, especialmente en los apoyos a los productores que se orientan a la lechería especializada, con créditos para el redoblamiento del hato lechero. Presenta la novedad del nuevo papel que se asigna al Estado como promotor de la asociación de los productores, ejidatarios, pequeños y medianos propietarios, con las empresas de capital privado (nacional y extranjero), a fin de promover la mayor producción con base en un cambio tecnológico que se oriente hacia el empleo de técnicas intensivas en capital.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> *ibid.*, p. 253.

<sup>32</sup> *ibidem.*

<sup>33</sup> *ibid.*, p. 250.

<sup>34</sup> *ibidem.*



En el párrafo anterior, se observan las acciones de política pública a través de programas de fomento ganadero; entonces, el PALN puede interpretarse como un retroceso en términos de política económica, pues la intención de estos últimos programas era precisamente lograr una transición de la producción lechera para enfrentarse a la nueva competitividad internacional derivada de la apertura comercial.

Por otro lado, es importante entender cómo el programa del PALN se inserta de diferente manera al modelo que tiene Liconsa en los programas; Anteriormente, el programa de fomento ganadero, se hacía a partir de un apoyo para mejorar los procesos, es decir, mejorar la rentabilidad y las tecnologías de los ganaderos. Hoy día, el PALN se inserta directamente en el proceso institucional de Liconsa con la adquisición de leche a un precio preferencial. Dicho esquema cambia totalmente la idea de un programa derivado de la empresa, pues se inserta directamente en uno de los procesos fundamentales de la empresa que es la adquisición y producción de leche de calidad.

El hecho que Liconsa exista y tenga una estructura, forma de operación y grupos beneficiarios determinados, influye sobre los objetivos, criterios y mecanismos del programa que opera, haciendo que éste responda no sólo a las preferencias y directrices de los que en un momento determinado planean y deciden sobre las políticas públicas, sino además y en buena medida, a las necesidades y potencialidades de la empresa y a las visiones de los operadores en campo—lo que ciertamente sucede también con muchos programas en el mundo. No obstante, el PALN en su nivel operativo, debe tomar en cuenta a qué escenario se está enfrentando y en aras de resolverlo, debe concentrar sus esfuerzos en aquéllas cuestiones que cambien el escenario y no que lo mantengan, como lo hace hoy día con un programa de subsidio que no fomenta la competencia. Así, tenemos la siguiente aseveración realizada por otros especialistas:



La productividad promedio del hato lechero en México es muy inferior a la de otros países. La estructura productiva se caracteriza por su polarización. En un extremo se encuentran los productores que realizan la actividad con base en ganado de doble propósito y libre pastoreo. En este caso, existe una gran dispersión y desorganización de la producción, ausencia casi absoluta de inversión, tecnología atrasada tanto en el manejo del ganado como del producto, enfermedades frecuentes de los animales, mala calidad sanitaria del lácteo y elaboración artesanal de derivados. Estas características provocan un círculo vicioso: los productores obtienen bajos e inestables ingresos, por lo que no cuentan con recursos para invertir, y por lo tanto tienen una baja productividad y están sujetos a las fluctuaciones estacionales de la producción, a los movimientos de los precios y las políticas de las grandes empresas procesadoras, lo que provoca que tengan malos ingresos.<sup>35</sup>

De análisis se puede concluir que, la historia institucional de Liconsa señala que el apoyo a los productores, tanto en el rubro de fomento a la productividad como en el subsidio al precio de la leche, no ha sido un caso de éxito, ni para Liconsa ni para los productores nacionales; además, le ha significado a Liconsa, una competencia de recursos y de la atención de dos objetivos diferentes: el abasto de leche a precios por debajo del mercado y el apoyo a la productividad del sector lechero. Es así como a la luz de la historia de Liconsa, el PALN se convierte en un programa de corte asistencialista e ineficiente, dado los resultados de la Evaluación de resultados del PALN 2005 y 2006, lejos del fomento a la productividad deseada.

Además, el PALN afecta directamente los procesos de producción de Liconsa, a diferencia del PASL que es un programa adherido a las condiciones de Liconsa como empresa. El PASL deviene del objetivo de la empresa y se articula de acuerdo a las proporciones y posibilidades de producción; mientras que el PALN, afecta directamente la operación; se recomienda reconsiderar la articulación del programa de fomento como programa y no en los procesos de Liconsa.

---

<sup>35</sup> *ibid.*, p. 255.



#### D. Diagnóstico de la situación inicial.

El mandato de la H. Cámara de Diputados que da origen al Programa no ha sido plenamente identificado en documentos oficiales. No obstante, hay elementos en algunos de ellos que permiten reconocer los antecedentes del PALN desde el año de 2002; este es el caso de la página electrónica de Liconsa, en el apartado dedicado a su historia se hace referencia al inicio en el 2002 de un Programa de Captación de Leche Nacional para sustituir paulatinamente las importaciones.<sup>36</sup> Sin embargo no podemos asegurar que se refiera al programa aprobado por la Cámara de Diputados, porque no menciona que se realizará la compra de leche a precio determinado por el mercado; así también encontramos una inconsistencia en el nombre del programa mencionado anteriormente pues en la página electrónica de la Sedesol,<sup>37</sup> el nombre del programa que da inicio en 2002 instrumentado por Liconsa se le denomina Programa de Compra de Leche Nacional, el cual no coincide en nombre con el descrito por la paraestatal.

En marzo de 2002, el entonces Director General, Juan Mora Anaya mediante la Sedesol dio a conocer el inicio de un programa ambicioso, el Programa de Adquisición de Leche Nacional, mediante el cual Liconsa comprará alrededor de 100 millones de litros de leche producida por pequeños ganaderos del país, con la finalidad de avanzar en forma paulatina en la sustitución de importaciones de leche en polvo.<sup>38</sup> Para diciembre del mismo año y aunque el Programa de Adquisición de Leche Nacional se inicia formalmente en 2004, la Sedesol informa que el programa ya está en funcionamiento y además ya ejerce presupuesto:

Con el propósito de apoyar la comercialización de leche fresca, Liconsa está llevando a cabo un novedoso programa de compra de leche nacional,

---

<sup>36</sup> Página electrónica de Liconsa en URL: <http://www.liconsa.gob.mx/historia.htm>

<sup>37</sup> Página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social en URL:  
[http://seguimiento.sedesol.gob.mx/sedesol\\_contigo/nota\\_sola.php?clave\\_notas\\_sc=146&clave\\_sc=8](http://seguimiento.sedesol.gob.mx/sedesol_contigo/nota_sola.php?clave_notas_sc=146&clave_sc=8)

<sup>38</sup> Página electrónica de la Sedesol en URL  
[http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c\\_031\\_2002\\_i.htm](http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_031_2002_i.htm)



estimándose que para el ejercicio 2002 se adquieran 100 millones de litros de leche producida por pequeños ganaderos de distintas regiones del país, principalmente durante los meses de marzo a septiembre, que es la época de mayor producción estacional, y por lo mismo, una parte importante de esta leche no encuentra lugar para su procesamiento y comercialización.

A la fecha se han comprado más de 86 millones de litros de leche nacional a productores de 12 estados del país, siendo relevante la adquisición a ganaderos de los estados de Jalisco, Aguascalientes y Chihuahua. Cabe señalar que con la compra de leche en polvo en el estado de Chihuahua, por primera ocasión en sus más de 50 años de vida, Liconsa procesa leche en polvo de procedencia nacional.

El Programa de Adquisición de Leche Nacional fue instrumentado para asegurar un canal confiable de comercialización del lácteo en temporada de sobre producción relativa, a la vez que permita avanzar en la sustitución de importaciones de leche en polvo para el Programa de Abasto Social a cargo de Liconsa.<sup>39</sup>

La anterior afirmación no documenta de manera explícita el mandato de la Cámara de Diputados mediante el cual de manera legal da inicio el PALN en caso de que así fuera en 2002, por lo cual este equipo evaluador hace énfasis en considerar que por Ley de Transparencia, deben publicarse aquellas leyes y acuerdos donde se da origen a los distintos programas. En la página de la Sedesol, solamente se encuentra el documento que da origen al Programa de Abasto Social de Leche, en contraste del Programa de Adquisición de Leche Nacional solamente se encuentran las Reglas de Operación. Se sugiere a Sedesol y Liconsa agregar y actualizar aquellos documentos que hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Federación que hayan dado origen al programa, como los sugeridos en la introducción de las Reglas de Operación con fechas pues son confusos.

Este equipo evaluador considera que el mandato que da origen al PALN no está bien identificado. El problema o necesidad que dio origen al programa tampoco ha sido identificado porque el objetivo no define adecuadamente cuál es el fin que persigue el programa. Para tener un objetivo claramente identificado es necesario

---

<sup>39</sup> Comunicados oficiales de de la Sedesol en URL:  
[http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c\\_110\\_2002\\_i.htm](http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_110_2002_i.htm)



responder a la pregunta para qué se adquiere leche pues no se encuentra establecido si se busca que los productores sean más productivos, mejorar su hato, etc. Estas imprecisiones generan espacios para interpretaciones diversas, que no respondan a los objetivos reales y finalidad del programa.



### E. Análisis de la Matriz de Marco Lógico

De acuerdo a los Términos de Referencia, el Marco Lógico fue elaborado previamente a esta evaluación, por personal de la Dirección de Finanzas y Planeación de Liconsa S.A. de C.V., en conjunto con personal de la Dirección General de Evaluación y Monitoreo a Programas Sociales a través de talleres participativos con los actores clave de la operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional.



**Matriz de Marco Lógico del Programa de Adquisición de Leche Nacional 2006<sup>40</sup>**

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p><b>Fin</b></p> <p>Contribuir a la autosuficiencia en la producción primaria de leche.</p>	<p>1. La relación entre la producción nacional de leche, en unidades físicas, con respecto al consumo aparente de la producción a nivel nacional se sitúa entre X% y Y%. (Cuadro 1)</p>	<p>1. Boletín trimestral de leche. Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).</p>	<p><b>Sostenibilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Gobierno Federal intensifique y mejore sus políticas en el sector primario productor de leche.</li> <li>- Los productores desarrollen capacidades organizativas y de escala para mejorar su actividad productiva y sean competitivos en el mercado nacional e internacional.</li> </ul>

<sup>40</sup> Elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social y Liconsa S.A.de C.V.





Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p><b>Propósito</b></p> <p>Productores nacionales de leche con un canal seguro de comercialización, certeza en el pago y precio garantizado que cubre sus costos de producción.</p>	<p><b>1. Porcentaje de leche nacional en la producción total de Liconsa</b> El porcentaje de participación de leche nacional en la producción total de Liconsa es de un 24.6% en el 2006. (Cuadro 2)</p> <p><b>2. Canal seguro de comercialización</b> El porcentaje de productores que han vendido en forma continua su producción al Programa de Adquisición de Leche Nacional en los años 2004/2005/2006 es del % para el 2006. (Por Centro de Acopio y entidad federativa) <i>El porcentaje corresponde a los productores que cumplen la condición de venta continua con respecto al número total de productores activos en el Centro de Acopio.</i> (Cuadro 3).</p> <p><b>3. Oportunidad en el pago</b> La diferencia promedio en días para el pago de la leche entre los productores que le venden a Liconsa</p>	<p>1. Resumen de consumos de leche descremada, descremada 6 y 8 % grasa vegetal, semi-descremada y entera en polvo, así como leche fresca por planta (Dirección de Producción).</p> <p>2. Registro Nacional de Productores por centro de acopio. Dirección de Producción Liconsa.</p> <p>2a. Encuestas a productores (evaluación externa)</p> <p>3. Monitoreo de precios al productor en áreas de influencia de Centros de Acopio. Dirección de Finanzas y Planeación. Liconsa.</p> <p>Fijación del Precio: Ley de Ingresos de la Federación</p> <p>3a. Encuesta a productores (Evaluación externa).</p>	<p><b>Propósito a Fin</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las condiciones climáticas y fitosanitarias son favorables para la producción lechera.</li> <li>-</li> <li>- Se regulan las importaciones de leche y sus derivados en función del consumo de la producción nacional.</li> </ul>



y los que le venden a otros compradores es inferior a x# de días para el 2006. *(El plazo para Liconsa es el número de días entre la fecha de entrega de facturas y el pago de las mismas).*

**4. Beneficio neto al productor**

El diferencial entre el precio de Liconsa y el precio de mercado por región en las zonas de influencia de Centros de Acopio y plantas de Liconsa, es de x\$ en el 2006 (Cuadro 4).

**5. Percepción de la calidad de los servicios prestados.**

El porcentaje de productores que expresan satisfacción de los servicios en una muestra de Centros de Acopio es del x% para el 2006. (La evaluación externa definirá los criterios para la medición de la calidad de los servicios).

4. Encuesta a productores (Evaluación Externa)

5. Encuesta a productores (Evaluación Externa)



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<b>Productos</b>			<b>Productos a Propósito</b>
<p>1. Compra de leche realizada a pequeños y medianos productores, así como a organizaciones gremiales localizadas dentro del área de influencia de los puntos receptores con el cumplimiento de los estándares de calidad y de las condiciones de compra establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación.</p>	<p><b>Porcentaje de compras de leche.</b> El porcentaje de las compras de leche con respecto a las compras programadas por entidad federativa es del 100% para 2006 (Cuadro 5).</p> <p><b>Composición por tipo de productor</b> La composición por tipo de productor para 2006 es la siguiente: productores micro, 47.64%; pequeños, 43.36%; medianos, 7.62% y grandes, 1.39% (Cuadro 2). El porcentaje de productores agremiados es de 82.67%.</p> <p><b>Utilización de la capacidad instalada</b> La utilización diaria promedio de la capacidad instalada por Centro de Acopio es del 100% para el 2006. <i>(La utilización se define como la relación entre el acopio de leche fresca por día y la capacidad de los tanques en operación)</i> (Cuadro 7)</p> <p><b>Gastos de operación por litro</b></p>	<p>Reporte semanal de captación de leche por Centro de Acopio y entidad federativa.</p> <p>Registro Nacional de Productores (Dirección de Producción) y reporte de pago a los productores (Dirección de Finanzas y Planeación).</p> <p>Reporte de capacidad instalada y reporte de captación por Centro de Acopio (Dirección de Producción).</p> <p>Reporte de captación por Centro de Acopio (Dirección de Producción) y reporte de gastos por Centro de Acopio (Dirección de Finanzas y Planeación).</p> <p>Reporte semanal de captación de leche en Centros de Acopio Dirección de Producción. Liconsa.</p>	<p>- Liconsa es un canal atractivo de comercialización para los productores en términos de precio, condiciones de pago y ubicación de su red de acopio.</p>



	<p><b>acopiado.</b> La relación de los gastos de operación por litro acopiado y enfriado por Centro de Acopio es de 0.20\$/litro para el 2006. (<i>Gastos de operación/ litros captados</i>). Los gastos de operación se definen como los correspondientes a los capítulos 1000, 2000 y 3000. (Cuadro 8).</p> <p><b>Volumen de leche sujeto a penalización.</b> El porcentaje de volumen de leche sujeto a penalización por incumplimiento de los estándares de calidad por Centro de Acopio, es de 0% para el 2006. (Cuadro 9)</p>		
--	---	--	--



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Actividades			Actividades a Productos
<p>1.1. Elaborar el Programa de Adquisición de Leche Nacional y Estatal de leche con base en las necesidades de producción y los recursos fiscales asignados.</p> <p>1.2 Procesar el registro de productores por cada Centro de Acopio, donde se establece tipo de leche, volumen y frecuencia, para la elaboración y firma del contrato.</p> <p>1.3 Recibir la leche a nivel de cada Centro de Acopio.</p> <p>1.4 Realizar el análisis de calidad.</p> <p>1.5 Verificar el pesaje de leche</p> <p>1.6. Realizar el proceso de enfriamiento</p> <p>1.7. Analizar la calidad para traspaso</p> <p>1.8. Trasladar y recibir el producto en la planta</p>	<p><b>Producto 1: \$ 828 millones de pesos,</b> que incluyen recursos fiscales y propios (compra de leche y operación de la red de acopio y enfriamiento).</p>	<p>Documento de Programa de Adquisición de Leche Nacional del año correspondiente. Dirección de Producción. Liconsa.</p> <p>Base de datos del registro de productores. Dirección de Producción Liconsa.</p> <p>Reporte semanal de captación de leche por Centro de Acopio. Consolidada por Estado. Dirección de Producción Liconsa.</p> <p>Reporte semanal de captación de leche por Centro de Acopio. Consolidada por Estado. Dirección de Producción Liconsa.</p> <p>Reporte semanal de captación de leche por planta. Dirección de Producción. Liconsa.</p> <p>Reporte semanal de captación de leche por Centro de Acopio. Dirección de Producción Liconsa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidad de infraestructura para el acopio y enfriamiento de leche de Liconsa es suficiente y que ofrezca condiciones favorables de calidad.</li> <li>- Liconsa destina recursos para la compra de leche y gastos de operación de la red de acopio, en función del volumen programado, y la Cámara de Diputados asigna los recursos fiscales complementarios.</li> <li>- El precio de compra y la forma de pago son atractivos para incrementar la oferta de los productores.</li> </ul>



<p>1.9. Analizar la calidad en planta y realizar el procesamiento</p> <p>1.10. Conciliar y facturar para llevar a cabo el pago al productor</p> <p>1.11. Tramitar el pago al productor.</p>		<p>Reporte de transferencia de leche. Por Centro de Acopio. Dirección de Producción Liconsa</p> <p>Reporte semanal por planta de leche recibida en Centros de Acopio. Consolidada por Estado. Dirección de Producción Liconsa.</p> <p>Reporte de calidad por planta de la leche recibida. Dirección de Producción Liconsa.</p> <p>Oficio de la Dirección de Producción a la Dirección de Finanzas y Planeación solicitando la liberación de recursos.</p> <p>Reporte de pagos por Gerencia estatal o programa y Centro de Acopio.</p>	
---	--	---	--



Para analizar la Matriz de Marco Lógico se debe comenzar por el primer cuadrante: el fin, elaborado por la Sedesol y Liconsa: “Contribuir a la autosuficiencia en la producción primaria de leche”;<sup>41</sup> para lo cual es necesario recordar dos definiciones:

- 1) la definición básica de la metodología de la MML para la elaboración de un fin:

(...) es un objetivo superior a cuyo logro el proyecto contribuirá de manera significativa. Dicho objetivo corresponderá a la solución de un problema de desarrollo que se ha detectado y que ha sido considerado el problema principal para la localidad, la región, el sector la institución o la comunidad (...)<sup>42</sup>

- 2) y, la misión de Liconsa S. A, de C.V., quien tiene a su cargo el Programa de Adquisición de Leche Nacional:

Es una empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa y distribuye leche de alta calidad, a un precio accesible, en apoyo de la alimentación y nutrición a los beneficiarios de familias en condiciones de pobreza, para contribuir al desarrollo de capital humano.<sup>43</sup>

Comparando la misión de Liconsa con el fin de la MML del PALN, se observa que no existe congruencia entre ambos. Por un lado, la misión de Liconsa puntualiza que se concentrará en la industrialización y distribución de leche de alta calidad en apoyo de la alimentación y nutrición de familias pobres, mientras que el fin de la MML se preocupa por la autosuficiencia en la producción primaria de leche, lo cual no solamente no es congruente, sino que exponen dos objetivos diferentes que en términos reales compiten entre sí.

---

<sup>41</sup> **Matriz de Marco Lógico del Programa de Adquisición de Leche Nacional**, elaborado por la Dirección General de Políticas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social en conjunto con Liconsa S.A. de C.V.

<sup>42</sup> ILPES. “Metodología del Marco Lógico” en *Boletín del Instituto*, No. 15. Chile, octubre de 2004: 14p.

<sup>43</sup> <http://www.liconsa.gob.mx/historia.htm#mision>



De la aplicación de la definición básica de MML, se desprende que “la autosuficiencia en la producción primaria”, no es un problema que Liconsa tenga la posibilidad de resolver, a pesar de que históricamente Liconsa ha comprado leche a productores nacionales<sup>44</sup> para su principal programa—Programa de Abasto Social de Leche—, que se encarga de proporcionar leche fortificada a un precio por debajo del precio de mercado a poco más de 5.7 millones de beneficiarios. Cabe señalar que el grueso de la materia prima del PASL proviene de la compra de leche internacional en polvo fortificada, lo que definitivamente contribuye a un mejor cumplimiento de la misión de Liconsa, porque se ocupa de hacer la compra de leche más eficiente posible en el mercado (nacional e internacional) cuidando las finanzas de la paraestatal, lo que se traduce en finanzas sanas y por lo tanto, en incremento paulatino del padrón de beneficiarios.

Además, es importante subrayar que la compra de leche a productores nacionales (PALN), presiona financieramente a Liconsa: (1) si bien tanto el PASL como el PALN reciben transferencias fiscales, indirectamente compiten por recursos, dado que ambas partidas provienen del Ramo 20 destinado al combate a la pobreza; (2) la movilidad en las metas de compra de leche a productores nacionales; (3) el hecho de que el PASL reciba leche del PALN, implica que un litro de leche comprado a los productores nacionales, es mucho más caro que su equivalente de leche en polvo internacional fortificada; esto significa menos leche y más cara para el PASL.

Por otro lado, resalta que la Evaluación externa de resultados del PALN 2005 comprobó a través de trabajo de gabinete, de las diferentes metodologías, además

---

<sup>44</sup> “Hasta el año 2001, Liconsa adquirió leche nacional, principalmente en la época de mayor producción, a los productores, organizaciones y sociedades que enfrentaban problemas de comercialización, pagando al mismo precio de compra de leche de importación, el cual fue inferior al establecido en el mercado nacional...”. Tomado de Reglas de operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional, en: <http://www.liconsa.gob.mx/reglas.html>





de las herramientas cualitativas que este programa en particular no contribuye a la autosuficiencia en la producción primaria de leche:<sup>45</sup>

- a) El argumento de fallas e imperfecciones de mercado.

Un argumento utilizado para justificar la existencia del PALN ha sido la presencia de fallas en imperfecciones del mercado. En concreto se considera que el gobierno debe intervenir en consideración de: (1) los cambios que experimenta el precio de la leche a lo largo del año que afectan la rentabilidad de la producción y, (2) el poder monopsónico de los compradores sobre los productores.

(1) En lo que respecta al cambio de precio de la leche a lo largo del año, este se debe a la estacionalidad de la producción y no propiamente a que los mercados fallen, ya que en todo momento se equilibran la oferta y la demanda en los niveles eficientes dadas las condiciones imperantes, simplemente a niveles distintos. Cabe señalar que existen muchos productos que presentan estos cambios estacionales, pero ello no justifica de sí que el gobierno debe intervenir para corregir algo que, de hecho, es consustancial a esos mercados.

(2) En el caso del poder monopsónico, en los mercados lecheros regionales existen factores y peculiaridades que bien pudieran configurar estructuras como los monopsonios u oligopsonios—aunque haría falta especificarlas y probarlas apropiadamente. Con todo, en caso de evidenciarse dichas estructuras anticompetitivas, la intervención gubernamental a través de precios de garantía y su mantenimiento no es el mecanismo más eficiente y efectivo para contrarrestarlas. Opciones más asequibles y adecuadas

---

<sup>45</sup> Para mayor referencia ver el Capítulo de diseño de la Evaluación externa de resultados del PALN 2005.



podrían ser en todo caso la asociación de los productores a nivel regional para compensar por el poder de mercado de los compradores y ganar espacios de presión y negociación de los precios, o el acceso directo a mercados más distantes y menos controlados por los compradores, por medio del transporte y venta del lácteo en otras regiones.

b) El argumento del apoyo al desarrollo de sectores estratégicos

El apoyo al sector ganadero aplicado a través del PALN no genera ventajas comparativas dinámicas, en virtud de las condiciones que privan en el sector y en el mercado internacional, así como de la naturaleza de la intervención. Si bien un precio de garantía y su mantenimiento puede asegurar una fuente de ingresos mayor al productor, esto no asegura ni incentiva que las estrategias tecnológicas y el desempeño productivo mejoren al paso del tiempo, de forma tal que los costos de producción disminuyeran y la competitividad aumentara. Por otra parte, considerando que el esquema de mantenimiento de precios no influye sobre los niveles de producción nacional sino simplemente sobre los precios, no se contribuye entonces a mantener la oferta mientras llega la apertura del sector lechero mexicano frente al de Estados Unidos en 2008. Resultaría mucho mejor tener programas que incidan directamente sobre su productividad y competitividad, que simplemente transferirles un ingreso para que sigan básicamente igual mientras que llega la competencia internacional; esa es precisamente la diferencia entre dirigir mal los subsidios y utilizarlos para promover el desarrollo de sectores líderes.

Con respecto al punto de contribuir a la seguridad alimentaria, los ganaderos beneficiarios no incrementaron sus volúmenes de producción de forma substancial en el 2005, como para avanzar hacia la autosuficiencia. La incertidumbre sobre la vida del PALN (su sustento se encuentra en el



artículo VI *transitorio* de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006) inhibe a que los productores apoyados generen incentivos a invertir y mejorar sus procesos productivos a mediano y largo plazo, lo cual además requiere de otros instrumentos de promoción—como el acceso al crédito y la transferencia tecnológica—que el programa no provee por si mismo ni con los cuales existe coordinación alguna.

c) El argumento de la desigualdad social, pobreza y vulnerabilidad

Dado su nivel de ingreso y sus activos—de entrada, las propias vacas—los productores de leche, pequeños y medianos, no están entre los grupos más desfavorecidos en nuestra sociedad, tanto en términos relativos (desigualdad) como absolutos (pobreza). Sin embargo, en el caso de los productores de tamaño muy pequeño—los microproductores, por ejemplo, con 10 vacas o menos—la variabilidad de los precios en el mercado sí podría convertir a algunos de ellos en un grupo vulnerable. Por una parte, su bajo volumen de producción y nivel de calidad deja a muchos de ellos fuera del segmento de mercado que otorga los precios más altos—el de los acopiadores de leche fría—mientras que la estacionalidad de la producción hace que en ocasiones el precio de compra esté incluso por debajo de los costos de producción, afectando negativamente sus ingresos y con ello también en alguna medida el bienestar de sus familias. En este caso, el establecimiento de una política de mantenimiento de precios por parte del gobierno, tendría como finalidad entonces incrementar el ingreso de estos microproductores, disminuyendo de esta forma su vulnerabilidad ante los cambios en el entorno productivo.

No obstante, para que este argumento aplique y justifique la intervención del estado, es necesario valorar si la vulnerabilidad de sus ingresos con respecto a los cambios estacionales en los precios hace que los



productores y sus familias efectivamente caigan por debajo de la línea de pobreza. Esto es fundamental, ya que en los programas sociales federales dicha línea es el estándar utilizado para establecer subsidios. El precio de inferencia no es el mecanismo ni adecuado ni suficiente para solucionar este problema, sino más bien el desarrollo de un esquema de transferencias de ingreso en efectivo focalizadas hacia los hogares; esta solución resultaría mucho más efectiva y eficiente.

d) El argumento de mecanismos compensatorios

Los argumentos del dumping y de los apoyos especiales suelen utilizarse para justificar una intervención del gobierno a manera de compensar por estas prácticas anticompetitivas y proteger a la planta productiva nacional. Las medidas específicas normalmente consisten en establecer barreras arancelarias y no arancelarias. Desde este punto de vista, se podría considerar que el precio de garantía y la cuota de compra establecida a través de Liconsa son un complemento a los cupos de importación y a los altos aranceles a la leche en polvo, que se han establecido a fin de proteger al sector de una competencia desleal por parte de los productores de otros países.

Sin embargo, este argumento no justifica necesariamente la utilización de un esquema de mantenimiento de precios para la leche fresca nacional a efecto de compensar por el problema del dumping y los apoyos especiales, toda vez que ya opera un sistema de cupos y aranceles compensatorios para la importación de leche en polvo.<sup>46</sup> El precio de garantía y la cuota de

---

<sup>46</sup> Cabe señalar que el esquema de cupos es de sí mismo también cuestionable en cuanto a su efectividad y eficiencia, en comparación con un sistema dependiente sólo de barreras arancelarias. En este sentido, es pertinente reconocer el sistema arancelario utilizado contra el dumping en el caso del calzado proveniente de China, en donde se han impuesto aranceles de más de 1000 por ciento.



compra por parte de Liconsa por sí mismos no sólo resultan insuficientes dado el tamaño y complejidad del conjunto de subsidios a la producción y exportación en otros países, sino que además introducen más distorsiones e incentivos a la ineficiencia del mercado lechero nacional.

Es por todo lo anterior que este equipo evaluador considera que Liconsa no tiene las facultades para llevar a buen término el fin del MML del PALN 2006; y que además tampoco es una alternativa ni adecuada, ni suficiente y muchos menos sustentable para contribuir a la autosuficiencia en la producción primaria de leche. Aunado a lo anterior, desde el punto de vista del sector lechero, Liconsa tampoco es la opción que genere las sinergias suficientes para lograr la autosuficiencia del sector lechero, ya que este programa debe re-direccionarse al sector del desarrollo económico y no permanecer dentro del rubro social de combate a la pobreza.

Por lo tanto, este equipo evaluador **no valida** la Matriz de Marco Lógico del Programa de Adquisición de Leche Nacional, elaborada por la Sedesol y Liconsa, por ser incongruente e inconsistente con los principios básicos de la institución que alberga este programa y por el origen de los recursos recibidos destinados al combate a la pobreza. Cabe resaltar que no se trata de una cuestión de redacción en las Reglas de Operación ni de cómo son enunciados cada uno de los componentes de la MML; se trata de la profunda contradicción que contiene el diseño un programa social que no se aplica a combatir la pobreza, sino a un asunto de desarrollo económico.

Es por ello que realizar el análisis de la lógica vertical y horizontal no resulta un ejercicio útil, sino una simple repetición de los argumentos anteriormente expuestos, desagregando los argumentos en los diferentes componentes de la MML.



Este equipo evaluador recomienda se redireccione el Programa de Adquisición de Leche Nacional al sector de desarrollo económico o en su caso, a la Sagarpa, haciendo un profundo análisis del diseño del programa para que pueda incentivar las sinergias adecuadas y así contribuir a la autosuficiencia en la producción primaria de leche.

F. Modificaciones al diseño del programa

i. Análisis de las modificaciones a las Reglas de Operación del PALN

El ejercicio comparativo entre las Reglas de Operación 2006 con relación a 2005, se puede clasificar de la siguiente manera:

- I. Modificaciones en la redacción que no son sustantivas en cuanto al contenido;
- II. Modificaciones que implican pequeños agregados destinados a hacer una mayor precisión en algunos puntos en particular, pero que de alguna manera ya estaban implícitos o señalados en las ROP 2005;
- III. Modificaciones sustantivas de contenido.

**Tabla 1**

I. Modificaciones no sustantivas.	1
II. Modificaciones que precisan	4
III.- Modificaciones sustantivas	5
<b>Total</b>	<b>10</b>



**I. Modificaciones en la redacción que no son sustantivas en cuanto al contenido;**

**Cuadro 1**

**Modificaciones a transparencia**

<b>Reglas de Operación 2005</b>	<b>Reglas de Operación 2006</b>
<p><b><i>Difusión</i></b></p> <p>Se dará amplia difusión al Programa de Adquisición de Leche Nacional. La información del programa se dará a conocer en la página de Internet de Liconsa (<a href="http://www.liconsa.gob.mx">www.liconsa.gob.mx</a>).</p> <p>La papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción de este programa, deberán incluir la siguiente leyenda:</p> <p>“Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.</p> <p>La información del programa deberá ser publicada en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su reglamento.</p>	<p><b><i>Difusión</i></b></p> <p>Se dará amplia difusión al Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</p> <p>La información del programa se dará a conocer en la página de Internet de Liconsa (<a href="http://www.liconsa.gob.mx">www.liconsa.gob.mx</a>), en cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>La papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción de este programa, deberán incluir la siguiente leyenda:</p> <p><u>“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”, con fundamento en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social”.</u></p>

En este inciso, se modifica la leyenda en donde se indica que este programa social es ajeno a cualquier partido político y que no debe usarse para fines distintos al desarrollo social. Esta modificación es más de redacción que de contenido y se entiende como un proceso de homogeneizar la leyenda de Liconsa con la Sedesol.



**II. Modificaciones que implican pequeños agregados destinados a hacer una mayor precisión en algunos puntos en particular, pero que de alguna manera ya estaban implícitos o señalados en las ROP 2005.**

**Cuadro 2**

**Modificaciones a introducción**

<b>Reglas de Operación 2005</b>	<b>Reglas de Operación 2006</b>
<p>Liconsa, S.A. de C.V. es una entidad constituida conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos como una empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 46, Fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Artículos del 28 al 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.</p> <p>Liconsa adquiere leche de origen nacional como materia prima, para cumplir con los objetivos institucionales, contribuyendo con ello, al mejoramiento de la alimentación y nutrición de la población atendida y a disminuir la severidad de la pobreza.</p>	<p>Liconsa, S.A. de C.V. es una entidad constituida conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos como una empresa de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículos del 28 al 39 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.</p> <p>Hasta el año 2001, Liconsa adquirió leche nacional, principalmente en la época de mayor producción, a los productores, organizaciones y sociedades que enfrentaban problemas de comercialización, <u>pagando al mismo precio de compra de leche de importación, el cual fue inferior al establecido en el mercado nacional.</u></p> <p>Por mandato de la Cámara de Diputados, a partir del año 2002 y hasta el 2004 la compra de leche nacional se realizó pagando el precio determinado por el mercado de acuerdo a la oferta y demanda. Como consecuencia de ello, la empresa recibió transferencias fiscales para apoyar su operación.</p> <p>Para los años 2005 y 2006, y en cumplimiento a la <u>Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente, en su artículo sexto transitorio, Fracción IV "Disposiciones en materia de importación, producción y comercialización de leche", y demás normatividad</u></p>





Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006
	<u>aplicable, se ratifica el Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</u> y se establece un precio de referencia, el cual deberá cubrir Liconsa en la adquisición de leche en todo el año, así como la de excedentes. Al igual que en años anteriores, recibe transferencias fiscales para apoyar su operación.

Las modificaciones que se hicieron a la introducción, se consideran adecuadas ya que brindan un breve contexto de cómo y cuándo se institucionalizó la compra de leche a productores nacionales por parte de Liconsa, además se conocen cuáles son los documentos oficiales que sustentan al PALN.

Esta modificación responde a la recomendación generada por este mismo equipo evaluador, la cual ha sido cumplida satisfactoriamente.



**Cuadro 3**

**Modificaciones a Registro Nacional de Proveedores**

<b>Reglas de Operación 2005</b>	<b>Reglas de Operación 2006</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El registro de proveedores, tanto de personas físicas como morales, estará a cargo de Liconsa.</li> <li>• El registro de proveedores, que hace referencia a la adquisición estacional de enero a agosto, deberá atender a lo dispuesto en la Fracción IV del Artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.</li> </ul>	<p>Con base en la información proporcionada por los productores que abastezcan de leche a Liconsa se construirá un Registro Nacional de Productores, en el que se precisen los siguientes datos: nombre del productor beneficiario; tipo de constitución legal, ubicación de la empresa o del productor, RFC, clave de la entidad, municipio y localidad, número de vacas y volumen de venta de leche.</p> <p>El registro de productores, tanto de personas físicas como morales, estará a cargo de Liconsa.</p> <p><u>El registro de productores, a que hace referencia la adquisición de excedentes de leche, deberá atender a lo dispuesto en la fracción IV del artículo sexto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.</u></p>

Se precisa qué elementos debe contener el Registro Nacional de Productores; sin embargo se recomienda agregar que la información debe estar automatizada, lo que garantiza transparencia y un mejor manejo de la información.



#### Cuadro 4

#### Modificaciones a requisitos

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006
<p>Los requisitos que deberá cubrir la población objetivo para que Liconsa adquiera la leche de origen nacional son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentar la “Solicitud de Ingreso al Registro Nacional de Proveedores de Liconsa, S.A. de C.V.” (ver anexo).</li> <li>• Firmar con Liconsa un contrato de compra-venta de leche nacional, una vez que sea aprobada la solicitud.</li> <li>• La leche debe cumplir con las condiciones de calidad establecidas en el “Manual Técnico para el Control de Calidad de Leche Fresca” clave DPST-003/98 y sus actualizaciones, emitido por Liconsa.</li> </ul>	<p>Los requisitos que deberá cubrir la población objetivo para que Liconsa adquiera la leche de origen nacional son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentar la “Solicitud de Ingreso al Registro Nacional de Productores de Liconsa, S.A. de C.V.” (ver anexo).</li> <li>• Firmar con Liconsa un contrato de compra-venta de leche nacional, una vez que sea aprobada la solicitud.</li> <li>• <u>Poder facturar a Liconsa el volumen de leche vendido en forma individual o colectiva.</u></li> <li>• La leche debe cumplir con las condiciones de calidad establecidas en el “Manual Técnico de Control de Calidad de Leche Cruda “ clave DP-02/2004, emitido por Liconsa, el cual se puede consultar en la página electrónica <a href="http://www.liconsa.gob.mx">www.liconsa.gob.mx</a></li> </ul>

En este caso, se hace explícito en las ROP que es necesario poder facturar a Liconsa el volumen de leche vendido en forma individual o colectiva. Esta modificación tan sólo precisa algo en la práctica que ya se llevaba a cabo.



Cuadro 5

Modificaciones a proceso interno

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006
<ul style="list-style-type: none"> <li>Se elabora el Programa de Adquisición de Leche Nacional, con cifras para cada mes del ejercicio y los recursos a utilizar, se somete a la consideración del Comité Interno de Producción, Distribución y Abasto de Liconsa y al Consejo de Administración, para su autorización.</li> <li>Posteriormente, el programa se da a conocer a las gerencias estatales de Liconsa que cuentan con planta industrial y/o Centros de Acopio.</li> <li>Se recibe de los productores interesados en vender leche a Liconsa la "Solicitud de ingreso al Registro Nacional de Proveedores de Liconsa, S.A. de C.V."</li> <li>La recepción de solicitudes será durante todo el año en las plantas industriales y/o Centros de Acopio, cuya ubicación se puede consultar en la página electrónica <a href="http://www.liconsa.gob.mx">www.liconsa.gob.mx</a>.</li> <li><u>En un plazo de 12 días hábiles después de haber presentado la "Solicitud de Ingreso al Registro Nacional de Proveedores de Liconsa, S.A. de C.V.", se notifica a los productores sobre su aceptación o rechazo y se explican las causas que lo motivaron.</u></li> <li>Una vez que la solicitud fue aceptada, se suscriben los contratos con las personas físicas o morales que entreguen su producto en los Centros de Acopio o en las plantas industriales propiedad de Liconsa. La contratación se hará conforme a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar el Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., con cifras para cada mes del ejercicio y los recursos a utilizar, y someterlo a la autorización del Comité de Producción, Distribución y Abasto de Liconsa y al Consejo de Administración.</li> <li>Dar a conocer el programa mensual de compra a las gerencias estatales de Liconsa que cuentan con planta industrial y/o Centros de Acopio.</li> <li>Los interesados podrán obtener la "Solicitud de Ingreso al Registro Nacional de Productores de Liconsa, S.A. de C.V." en cualquier centro de trabajo o de acopio, cuya ubicación se puede consultar en la página electrónica <a href="http://www.liconsa.gob.mx">www.liconsa.gob.mx</a>.</li> <li>La solicitud podrá ser entregada durante todo el año en cualquier centro de trabajo o de acopio.</li> <li>Se verificará que la leche de vaca cumpla con lo que establece el Manual Técnico de Control de Calidad de Leche Cruda clave DP-02/2004, el cual contiene la Norma Oficial Mexicana NOM-155-SCFI-2003.</li> <li><u>En un plazo de 10 días hábiles después de haber presentado la "Solicitud de Ingreso al Registro Nacional de Productores de Liconsa, S.A. de C.V.", se notifica a los productores sobre su aceptación o rechazo y se explican las causas que lo motivaron.</u></li> </ul>



Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006
<p>Público.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los productores, ya sean personas físicas o morales, proceden a la entrega de la leche en los lugares que Liconsa les haya asignado, cumpliendo estrictamente con el clausulado de los contratos de compra-venta de leche nacional, pagando Liconsa el precio establecido en los contratos.</li> </ul> <p>Todas las operaciones anteriormente descritas, se llevarán a cabo en los términos que establece el Manual de Normas para la Adquisición de Leche Nacional, clave DP-11/2003, emitido por Liconsa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>La notificación al productor por falta de algún requisito, se realizará en el momento de la recepción de la solicitud.</u></li> <li>Una vez que la solicitud fue aceptada, se suscriben los contratos con las personas físicas o morales que entreguen su producto en los Centros de Acopio o en las plantas industriales propiedad de Liconsa. La contratación se hará conforme a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.</li> <li>Los productores, ya sean personas físicas o morales, proceden a la entrega de la leche en los lugares que Liconsa les haya asignado, cumpliendo estrictamente con el clausulado de los contratos de compra-venta de leche nacional, pagando Liconsa el precio establecido en los contratos.</li> <li><u>Los productores deberán facturar a Liconsa el volumen de leche vendido en forma individual o colectiva. Las facturas deberán cumplir con lo requisitos fiscales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</u></li> </ul> <p>Todas las operaciones anteriormente descritas, se llevarán a cabo en los términos que establece el Manual de Normas para la Adquisición de Leche Nacional, clave DP-11/2003, emitido por Liconsa, el cual se puede consultar en la página electrónica <a href="http://www.liconsa.gob.mx">www.liconsa.gob.mx</a>.</p>



En este inciso, se observan 3 precisiones:

- a) que se concede de un plazo de 10 días hábiles, después de haber presentado la solicitud de Ingreso al Registro Nacional de Productores, cuando en 2005 se otorgaban 12 días hábiles.
- b) la notificación al productor, en caso de no cumplir algún requisito para darse de alta.
- c) finalmente, se precisa la necesidad de facturar a Liconsa los litros vendidos.

Salvo la modificación de 12 a 10 días en la notificación de aceptación o rechazo, los otros 2 puntos tan sólo puntualizan algo que en la práctica ya se lleva a cabo.

Cabe subrayar que de acuerdo a los resultados de campo, instrumentos cualitativos y análisis de gabinete, productores que aún no están inscritos como proveedores del programa llevan su leche a los Centros de Acopio o plantas de Liconsa y aunque no hayan iniciado trámites, se les recibe la leche. Sin embargo, se cumple con toda la normatividad de calidad y los trámites de alta al Registro se elaboran al mismo momento en que se aplican los análisis de laboratorio.



### III. Modificaciones sustantivas de contenido

**Cuadro 6**  
**Modificaciones a objetivos**

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006
<p>General</p> <p>Adquirir leche nacional a <u>pequeños y medianos productores nacionales, así como a asociaciones y sociedades</u>, para estar en posibilidad de contribuir a través de la industrialización y distribución del Programa de Abasto Social de Leche, al desarrollo de capacidades y a la disminución o prevención, en su caso, del déficit nutricional de la población atendida.</p> <p>Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprar en el mercado nacional, leche fluida y en polvo conforme a los volúmenes y recursos financieros, autorizados en el presupuesto para la entidad.</li> <li>• Adquirir leche de origen nacional, en función de la oferta y la demanda de la producción nacional, conforme a lo establecido en el numeral 3.4.</li> <li>• Promover la reducción en forma gradual y parcial de la importación de leche.</li> <li>• Reforzar, adaptar y mejorar la infraestructura de acopio, enfriamiento e industrialización de Liconsa.</li> </ul>	<p>General</p> <p>Adquirir leche nacional como materia prima a <u>pequeños y medianos productores de leche de vaca, así como a organizaciones gremiales de productores lecheros</u>, en apego y cumplimiento de lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación vigente.</p> <p>Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprar en el mercado nacional, leche fluida y en polvo conforme a los volúmenes y recursos financieros, autorizados en el presupuesto para la entidad.</li> <li>• Adquirir leche de origen nacional en función de la oferta y la demanda de la producción nacional conforme a lo establecido en el numeral 3.4.</li> <li>• Promover la reducción en forma gradual y parcial de las necesidades de importación de leche de Liconsa, S.A. de C.V.</li> </ul>



**Cuadro 7**  
**Modificaciones a población objetivo**

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Personas físicas, tales como: pequeños y medianos productores nacionales</u>, que suministren leche en los Centros de Acopio administrados por Liconsa.</li> <li>• <u>Personas morales, tales como: los grupos de productores nacionales que pertenezcan a asociaciones ganaderas locales; uniones ganaderas regionales; sociedades de producción rural; sociedades de solidaridad social; sociedades anónimas; sociedades de responsabilidad limitada o ilimitada</u>, que entreguen leche en las plantas industriales de Liconsa.</li> </ul>	<u>Pequeños y medianos productores nacionales de leche de vaca, así como organizaciones gremiales de productores lecheros</u> que suministren leche en los Centros de Acopio y plantas industriales de Liconsa y que cumplan con las condiciones de calidad establecidas en el “Manual Técnico de Control de Calidad de Leche Cruda” clave DP-02/2004, emitido por Liconsa el cual se puede consultar en la página electrónica <a href="http://www.liconsa.gob.mx">www.liconsa.gob.mx</a>

De acuerdo a la evaluación externa de resultados del PALN 2005, quedó asentado que no existe una definición clara de pequeños y medianos productores, por lo que se recomienda se haga una aproximación institucional de cada uno de estos términos.<sup>47</sup> Es importante que dichas definiciones se ocupen, de que tanto los pequeños como medianos productores sean individuos en situación de pobreza, para entonces justificar la recepción de recursos fiscales destinados al desarrollo social, y por tanto, al combate a la pobreza.

En el mismo sentido, debe revisarse si la compra de leche en polvo significa un apoyo a productores nacionales en situación de pobreza.

<sup>47</sup> Más adelante en el Capítulo de focalización se propone un acercamiento a dicha definición.





**Cuadro 8**

**Modificaciones a evaluación**

Reglas de Operación 2005	Reglas de Operación 2006
<p><i>Interna</i></p> <p>En cumplimiento a lo establecido en el Artículo 52 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, se presenta el indicador de resultado de los procesos operativos del Programa de Adquisición de Leche Nacional.</p> <p>1. Cumplimiento del Programa de Adquisición de Leche Nacional</p>	<p><i>Interna</i></p> <p>En cumplimiento a lo establecido en el artículo 54 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, se presentan los indicadores de resultados de los procesos operativos del Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.</p> <p>1. Cumplimiento del Programa de Adquisición de Leche de Producción Nacional.</p> <p>2. <u>Recursos Económicos.</u></p> <p>3. <u>Necesidades de importación.</u></p>

Estas modificaciones a los indicadores de operación se consideran poco pertinentes, ya que ni los recursos económicos ni las necesidades de importación son factores que coadyuvan a la medición de los procesos operativos del programa; más bien se trata de situaciones que dependen de otras instancias.

Los recursos económicos destinados al PALN tienen que ver con la toma de decisión gestada en la Cámara de Diputados, ya que son ellos quienes aprueban el presupuesto del programa lo cual no tiene relación con los procesos operativos del programa como tal. Por otra parte, las necesidades de importación están sujetas a factores externos al PALN; un claro ejemplo de ello fue la decisión de subir los aranceles a las fórmulas lácteas, lo cual provocó una importación masiva del producto antes de que entrara en vigor y todo lo que de ello derivó.



Sin embargo, es importante señalar que Liconsa integró 4 indicadores más que si miden el proceso operativo del programa (los cuales no han sido integrados de manera formal a las Reglas de Operación del PALN): 1) Cumplimiento de la meta programada presupuestalmente; 2) Capacidad utilizada; 3) Costo medio por litro e, 4) Indicador de las irregularidades. Se recomienda integrarlos en las Reglas de Operación.

#### G. Estudio sobre las alternativas de apoyo al PALN

A la luz de esta situación y con el propósito de poner a la consideración de los tomadores de decisiones en los poderes ejecutivo y legislativo ideas que ayuden a saber qué se puede y qué se debe hacer con el PALN, en la evaluación anterior el equipo evaluador generó una serie de propuestas específicas. Cada una presentaba ventajas y desventajas en términos de gestión, financieros, económicos, sociales y políticos en relación con las demás, pero considerábamos que todas eran y siguen siendo factibles, así como en su momento fue también factible crear el PALN y darle la forma que actualmente tiene.

Un análisis más amplio de estas alternativas excede los alcances de esta etapa de la evaluación, y por lo tanto se procurará hacer un mayor desarrollo hacia la siguiente entrega, en la medida en que la información, el tiempo y los recursos disponibles lo permitan. Con todo, se recomienda a Liconsa que, de común acuerdo con la Cámara de Diputados, la Sedesol, la SHCP, la SAGARPA, realicen ya sea por cuenta propia o por encargo especial los estudios de factibilidad, costo-beneficio e impacto esperado que correspondan a las alternativas que a continuación se presentan y en su caso a otras que surjan posteriormente, a efecto de estar mejor informados y tomar mejores decisiones. Cabe señalar que dichos estudios son propiamente trabajos profesionales de consultoría, que deberían hacerse de manera independiente de las evaluaciones de resultados ligadas al lo establecido en el PEF.



Así, a continuación se presentan las siguientes alternativas de política, propuestas para ampliar y mejorar el logro de los objetivos reales del PALN—el apoyo a los productores nacionales de leche—propiciando asimismo una mayor efectividad, eficiencia y apego a la normatividad.

**Opción 1:** Cerrar el programa y utilizar sus recursos para ampliar el financiamiento, la capacidad y la cobertura de otros programas ya existentes de apoyo a productores nacionales de leche, que realicen actividades distintas a la compra de leche.

**Opción 2:** Cerrar el programa y establecer uno nuevo de enfocado a los micro y pequeños productores nacionales de leche—excluyendo tanto a los medianos como a los grandes, que como se ha demostrado no requieren realmente de este tipo de apoyos—a cargo de una entidad distinta de Liconsa ya existente o de nueva creación, en alguna o combinando las siguientes vertientes:

- a) subsidios monetarios y en efectivo, ya sea a lo largo del año o sólo en la temporada de alta producción y bajo precio, con base en un padrón de productores y un sistema de focalización;
- b) fomento productivo, en forma de subsidios e incentivos incrementar la productividad de los lecheros, incrementar su hato de vacas en producción, utilizar mejores insumos alimenticios, propiciar el cambio tecnológico o aumentar su capacidad organizativa, también con base en un padrón y un sistema de focalización; y/o
- c) acopio y comercialización de leche, que podría entonces venderse tanto a Liconsa como a empresas privadas.



**Opción 3:** Continuar el programa manteniendo la compra de leche como actividad central y dejándolo a cargo de Liconsa, pero reorientarlo y reestructurarlo sustancialmente, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a) redefinir los objetivos generales y específicos del programa, para hacerlos lógicamente consistentes;
- b) enfocar la compra hacia los micro y pequeños productores, excluyendo a los medianos y grandes;
- c) otorgar mayor libertad a Liconsa para definir las metas en términos del volumen de compra;
- d) pagar conforme a los precios de mercados privados locales y regionales en que los opera;
- e) generar un padrón de productores beneficiarios a nivel individual, con datos adecuados y suficientes tanto para focalización como para seguimiento; y
- f) establecer mecanismos y compromisos específicos de coordinación con otras dependencias o programas de apoyo a los productores, especialmente de aquellos enfocados hacia la productividad y competitividad.

A efecto de poder valorar a cabalidad la conveniencia, factibilidad política, costo-beneficio e impacto esperado cada una de estas opciones, se recomienda a Liconsa que, de común acuerdo con la Cámara de Diputados, la Sedesol, la SHCP, la SAGARPA, realicen ya sea por cuenta propia o por encargo especial los estudios que correspondan a las alternativas propuestas y en su caso a otras que surjan posteriormente, a efecto de estar mejor informados y tomar mejores decisiones acerca de qué hacer con el programa en el mediano y largo plazo. Cabe señalar que, por su propia naturaleza y complejidad, dichos estudios son trabajos profesionales que deberían hacerse de manera independiente de las



evaluaciones de resultados del PALN, ligadas al los lineamientos establecidos en el PEF.

#### H. Conclusiones y recomendaciones

**Primera.** El análisis histórico sugiere que las actividades de Liconsa en apoyo al sector lechero nacional no han sido exitosas en términos de fomentar mejoras en productividad ni en disminuir sustancialmente las necesidades de importación de leche de otros países. Independientemente de qué tan adecuadamente se hayan implementado las intervenciones, esto se debe fundamentalmente a que Liconsa y sus programas no han tenido la magnitud y el alcance para resolver los problemas del sector lechero, que ineludiblemente rebasan y van a rebasar sus recursos y capacidades. Sin embargo, estas actividades sí le han significado a Liconsa, una competencia por recursos y esfuerzos institucionales con respecto a su actividad de abasto popular de leche a precios por debajo del mercado, que ha sido siempre su objetivo primordial.

**Segunda.** El PALN afecta directamente los procesos de producción de Liconsa, a diferencia del PASL que es un programa adherido a las condiciones de Liconsa como empresa. El PASL deviene del objetivo de la empresa y se articula de acuerdo a las proporciones y posibilidades de producción; mientras que el PALN, afecta directamente la operación; se recomienda reconsiderar la articulación de las operaciones del programa para no afectar los procesos de Liconsa.

**Tercera.** Liconsa S.A. de C.V. no cuenta con las facultades ni con la capacidad de contribuir a la autosuficiencia de la producción primaria de leche; tampoco es una alternativa ni adecuada, ni suficiente y mucho menos sustentable, tal y como lo plantea el fin de la Matriz de Marco Lógico. Cabe subrayar que esto fue demostrado en la Evaluación externa de resultados del PALN 2005 y el primer semestre de 2006.



Aunado a lo anterior, desde el punto de vista del sector lechero, Liconsa tampoco es una opción que genere las sinergias suficientes para lograr la autosuficiencia del sector lechero

**Cuarta.** La compra de leche a productores nacionales presiona financieramente a Liconsa; lo cual se podría explicar por: (1) indirectamente, el Programa de Abasto Social de Leche compite por recursos con el PALN, dado que ambas transferencias fiscales provienen del Ramo 20 destinado al combate a la pobreza; (2) la movilidad en las metas de compra de leche a productores nacionales, significa problemas de flujo de recursos para el PALN; (3) un litro de leche comprado a los productores nacionales, es mucho más caro que su equivalente de leche en polvo internacional fortificada; esto significa menos producto y a un costo mayor para el PASL.

**Quinta.** Este equipo evaluador no válida la Matriz de Marco Lógico del Programa de Adquisición de Leche Nacional, elaborada por la Sedesol y Liconsa, por ser incongruente e inconsistente con los principios básicos de la institución que alberga este programa y por el origen de los recursos destinados al combate a la pobreza.

Cabe resaltar que no se trata de una cuestión de redacción en las Reglas de Operación ni de cómo son enunciados cada uno de los componentes de la MML; se trata de la profunda contradicción que contiene el diseño un programa social que no se aplica a combatir la pobreza, sino a un asunto de desarrollo económico.

Se recomienda redireccionar el Programa de Adquisición Nacional de Leche al sector de desarrollo económico o en su caso, a la Sagarpa, haciendo un profundo análisis del diseño del programa para incentivar las sinergias adecuadas y así poder contribuir a la autosuficiencia en la producción primaria de leche.



**Sexta.** Las modificaciones a la Reglas de Operación 2006 se pueden clasificar en: (1) Modificaciones en la redacción que no son sustantivas en cuanto al contenido; (2) Modificaciones que implican pequeños agregados destinados a hacer una mayor precisión en algunos puntos en particular, pero que de alguna manera ya estaban implícitos o señalados en las ROP 2005; (3) Modificaciones sustantivas de contenido.

De la clasificación de modificaciones sustantivas de contenido sobresalen:

- i.* Aunque se precisaron los elementos que debe contener el Registro Nacional de Productores; se recomienda integrar al texto de las ROP que la información debe estar automatizada (en formatos digitales), garantizando con ello la transparencia, un eficiente manejo de la información y por lo tanto, un mejor rendimiento de cuentas.
- ii.* No existe una definición clara de pequeños y medianos productores, por lo que se recomienda se haga una aproximación institucional de cada uno de estos términos. Es importante que dichas definiciones se ocupen, de que tanto los pequeños como medianos productores sean individuos en situación de pobreza, para entonces justificar la recepción de recursos fiscales destinados al desarrollo social, y por tanto, al combate a la pobreza.
- iii.* En el mismo sentido, debe revisarse si la compra de leche en polvo significa un apoyo a productores nacionales en situación de pobreza.

**Séptima.** Las modificaciones a los indicadores—incluidos en las Reglas de Operación 2006—se consideran poco pertinentes, ya que ni los recursos económicos ni las necesidades de importación son factores que coadyuven a la medición de los procesos operativos del programa; más bien se trata de situaciones que dependen de otras instancias.



Sin embargo, es importante señalar que Liconsa integró 4 indicadores más que si miden el proceso operativo del programa (los cuales no han sido integrados de manera formal a las Reglas de Operación del PALN): 1) Cumplimiento de la meta programada presupuestalmente; 2) Capacidad utilizada; 3) Costo medio por litro e, 4) Indicador de las irregularidades. Se recomienda integrarlos en las Reglas de Operación.

**Octava.** El mandato que da origen al PALN no está bien identificado. El problema o necesidad que dio origen al programa tampoco ha sido identificado porque el objetivo no define adecuadamente cuál es el fin que persigue el programa. Para tener un objetivo claramente identificado es necesario responder a la pregunta para qué se adquiere leche pues no se encuentra establecido si se busca que los productores sean más productivos, mejorar su hato, etc. Estas imprecisiones generan espacios para interpretaciones diversas, que no respondan a los objetivos reales y finalidad del programa.

**Novena.** Se recomienda analizar y valorar las diversas alternativas de política para ampliar y mejorar el logro de los objetivos reales del PALN—el apoyo a los productores nacionales de leche—propiciando asimismo una mayor efectividad, eficiencia y apego a la normatividad. A continuación se presentan una serie de propuestas en un orden de prioridad, empezando por las que se consideran más convenientes y terminando con las menos convenientes, a juicio del equipo evaluador.

- **Opción 1:** Cerrar el programa y utilizar sus recursos para ampliar el financiamiento, la capacidad y la cobertura de otros programas ya existentes de apoyo a productores nacionales de leche, que realicen actividades distintas a la compra de leche.





- **Opción 2:** Cerrar el programa y establecer uno nuevo enfocado a los micro y pequeños productores nacionales de leche, a cargo de una entidad distinta de Liconsa ya existente o de nueva creación, ya sea en la vertiente de subsidios monetarios y en efectivo, de fomento productivo y/o de acopio y comercialización de leche, con base en un padrón y un sistema de focalización.
- **Opción 3:** Continuar el programa manteniendo la compra de leche como actividad central y dejándolo a cargo de Liconsa, pero reorientarlo y reestructurarlo sustancialmente en términos de: redefinir sus objetivos, enfocarse a los micro y pequeños productores, otorgar mayor libertad a Liconsa para definir los volúmenes de compra, utilizar precios de mercado, generar un padrón de beneficiarios, y coordinarse mejor con otros programas de apoyo a productores, entre otras mejoras.



### III. Evaluación de cobertura

#### A. Cuadro resumen

#### Cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional

Estado	2003		2004		2005		2006	
<b>Aguascalientes</b>	20,371,858	11.12%	581,942	0.39%	2,345,939	0.84%	31,261,802	6.99%
<b>Baja California</b>	6,626,578	3.62%	1,181,255	0.79%	-	-	-	-
<b>Campeche</b>	-	-	-	-	1,911,504	0.69%	4,497,090	1.01%
<b>Chiapas</b>	-	-	2,008,052	1.34%	1,564,334	0.56%	1,118,072	0.25%
<b>Chihuahua</b>	46,520,792	25.40%	39,777,213	26.52%	87,891,920	31.57%	77,851,345	17.42%
<b>Coahuila<sup>48</sup></b>	23,526,463	12.85%	372,712	0.25%	11,284,475	4.05%	11,229,457	2.51%
<b>Colima</b>	187,504	0.10%	534,471	0.36%	769,989	0.28%	278,904	0.06%
<b>Edo. de Mex.</b>	365,703	0.20%	39,100	0.03%	693,728	0.25%	840,783	0.19%
<b>Guanajuato</b>	149,950	0.08%	407,511	0.27%	4,352,245	1.56%	16,223,242	3.63%
<b>Hidalgo</b>	5,237,070	2.86%	13,043,464	8.70%	9,592,888	3.45%	27,674,142	6.19%
<b>Jalisco</b>	71,195,993	38.87%	76,517,119	51.01%	137,126,013	49.25%	223,213,754	49.94%
<b>Michoacán</b>	1,199,339	0.65%	588,777	0.39%	3,205,986	1.15%	14,248,749	3.19%
<b>Puebla</b>	-	-	-	-	-	-	190,727	0.04%
<b>Querétaro</b>	118,761	0.06%	1,019,163	0.68%	1,007,885	0.36%	3,817,107	0.85%
<b>SLP</b>	-	-	-	-	-	-	4,653,446	1.04%
<b>Tabasco</b>	6,032,905	3.29%	11,704,133	7.80%	3,910,117	1.40%	412,884	0.09%
<b>Tlaxcala</b>	4,340	0.00%	68,863	0.05%	113,298	0.04%	125,900	0.03%
<b>Veracruz</b>	1,608,400	0.88%	2,152,451	1.44%	7,274,330	2.61%	12,750,550	2.85%
<b>Zacatecas</b>					5,369,510	1.93%	16,595,578	3.71%
<b>TOTAL</b>	<b>183,145,656</b>	<b>-</b>	<b>149,996,226</b>	<b>-</b>	<b>278,414,161</b>	<b>-</b>	<b>446,983,532</b>	<b>-</b>

<sup>48</sup> Para el 2005, el dato de Coahuila incluye además el acopio de Durango debido a que Liconsa no proporcionó la información necesaria para distinguir para cada estado.



Rendimiento en la Cobertura del PALN durante 2006	
1	<b>Comparando</b> el nivel de <b>acopio</b> de <b>2003</b> con el de <b>2006</b> , se puede apreciar que éste <b>se ha incrementado</b> , pasando de 183.1 millones de litros, a más de 446.9 millones, lo cual implica un incremento de <b>144.05%</b> .
2	La <b>captación de leche se concentra</b> desproporcionalmente en <b>Jalisco y Chihuahua</b> . Si bien el nivel de acopio del PALN se ha incrementado en tres años, éste se <b>ha concentrado</b> en estos dos estados sustancialmente. Para el año <b>2005 el 80.82%</b> de la leche captada, se ubica en estos estados y para <b>2006, 67.35%</b> .
3	El estado con <b>mayor acopio</b> es <b>Jalisco: 49.25% de la captación en 2006</b> , 49.94% en 2005 y 51.01% en 2004
4	El <b>PALN ocupa una baja proporción de la producción total de leche nacional</b> . Con relación al total de leche nacional producida se ha pasado de 1.84% en 2003 a <b>4.38% en 2006</b> .



## B. Introducción

En este capítulo se analiza la cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional. Este ejercicio implica la descripción de la cobertura geográfica en términos de litros de leche acopiados de 2003 al 2006. Dado que no se cuenta con los datos entorno al número de productores individuales en esos años, el análisis del presente apartado se ve limitado y restringido; y por tanto solamente se realizará en términos del volumen de litros acopiados..

Cabe subrayar que el PALN comenzó a operar como tal en el 2004; es por esa razón que los datos de 2003 forman parte de la compra que Liconsa realizaba sin que existiera un mandato legal. Asimismo, la compra del 2003 se hizo con recursos propios de Liconsa y a partir de 2004 se cubre con recursos fiscales federales.<sup>49</sup>

## C. Análisis y meta-análisis de la cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional

### *i) Alcances y limitaciones del estudio*

Los cuadros que se presentan en este capítulo muestran información relativa a la cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional, por entidad federativa para los años 2003 al 2006. Como se puede observar, los rubros mencionados son el total de beneficiarios (atendidos en los Centros de Acopio y en las plantas de leche Liconsa), el volumen de leche obtenida a través de dichos beneficiarios y las respectivas participaciones a nivel nacional.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Se debe señalar que los litros captados por Liconsa para 2003, 2004, 2005 y 2006 incluye leche en polvo recibida en plantas.

<sup>50</sup> El cuadro sigue el patrón requerido en los Términos de Referencia PALN 2006.



La construcción de los cuadros considera un manejo no sistemático de la información en virtud de las fuentes debido a que en el periodo comprendido entre 2003 y 2005, no se cuenta con la información precisa para detallar las uniones de productores.

Dada la calidad de la información, el análisis de cobertura del PALN tendrá serias limitaciones. Ejemplo de ello es el tamaño de los productores, ya que el impacto en términos del bienestar es diferente si se trata de pequeños productores que encuentran en el programa un canal para la venta de su producción o si se trata de empresas, a quienes Liconsa también ha adquirido parte de su producción durante el periodo estudiado—como son Sello Rojo y Parmalat. Asimismo, las implicaciones financieras, en términos de la operación del programa son distintas cuando la adquisición se da a un grupo organizado, como son las Asociaciones y las Uniones de Productores.

#### *ii) Cobertura del PALN 2002*

Es importante resaltar que para 2002 se cuenta solamente con información que se tiene es por Centro de Acopio y planta, y no se cuenta con la captación por entidades federativas como lo piden los Términos de Referencia 2006. Sin embargo, se puede señalar que la captación en leche líquida fue de 71,611,051 litros y en polvo fue de 23,444,208 en litros equivalente dando una captación total de 95,055,259 litros. No obstante, existen estados de los que se adquirió leche aunque no se ubican ni plantas o Centro de Acopio.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Para la construcción del apartado de Cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional, se realizó en análisis tomando en cuenta el origen del productor, dejando la localización del Centro de Acopio para el capítulo de Focalización. Por tal motivo, dentro de la cobertura del programa pueden aparecer estados en los cuales no hay Centros de Acopio ni plantas productoras de leche.


*iii) Cobertura del PALN 2003*
**Cuadro 1**
**Cobertura del PALN por entidad federativa 2003**

<b>Cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional por Entidad Federativa 2003</b>				
<b>Acopio de Leche Fresca y Leche en Polvo</b>				
Entidad Federativa	Total de Productores Atendidos	Volumen Total de Leche Comprada	Productores Atendidos % Nacional	Volumen Total de Leche Respecto al Total Nacional (%)
Aguascalientes	N/D	20,371,858	N/D	11.12%
Baja California	N/D	6,626,578	N/D	3.62%
Chihuahua	N/D	46,520,792	N/D	25.40%
Coahuila	N/D	23,526,463	N/D	12.85%
Colima	N/D	187,504	N/D	0.10%
Estado de México	N/D	365,703	N/D	0.20%
Guanajuato	N/D	149,950	N/D	0.08%
Hidalgo	N/D	5,237,070	N/D	2.86%
Jalisco	N/D	71,195,993	N/D	38.87%
Michoacán	N/D	1,199,339	N/D	0.65%
Querétaro	N/D	118,761	N/D	0.06%
Tabasco	N/D	6,032,905	N/D	3.29%
Tlaxcala	N/D	4,340	N/D	0.00%
Veracruz	N/D	1,608,400	N/D	0.88%
<b>Total Nacional</b>	-	<b>183,145,656</b>	-	-

Fuente: Liconsa S.A. de C.V. El volumen total reportado incluye leche polvo recibido en plantas.

En el 2003 Liconsa compró un total de 183,145,656 litros de leche a productores nacionales. El cuadro 1 muestra la información detallada por estado, del cual se desprende que la compra de leche provino de productores originarios o establecidos en 14 entidades federativas, en donde Jalisco fue por mucho el estado con mayor participación, con el 38.87% del volumen de captación (71,195,993 litros); en segundo lugar se encontró Chihuahua con 25.40% (46,520,792 litros) y, en tercer lugar Aguascalientes con el 11.12% (20,371,858 litros).

En lo que se refiere al tipo de leche acopiado, Liconsa compró 70.98% de leche fresca, equivalente a 129,998,117 litros y el restante 29.01%, en polvo. Los estados que produjeron y vendieron leche en polvo fueron Chihuahua, Tlaxcala y Jalisco.


*iv) Cobertura del PALN 2004*
**Cuadro 2**
**Cobertura del PALN por entidad federativa 2004**

<b>Cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional por Entidad Federativa 2004</b>				
<b>Acopio de Leche Fresca y Leche en Polvo</b>				
Entidad Federativa	Total de Productores Atendidos	Volumen Total de Leche Comprada	Productores Atendidos % Nacional	Volumen Total de Leche Respecto al Total Nacional (%)
Aguascalientes	N/D	581,942	N/D	0.39%
Baja California	N/D	1,181,255	N/D	0.79%
Chiapas	N/D	2,008,052	N/D	1.34%
Chihuahua	N/D	39,777,213	N/D	26.52%
Coahuila Durango	N/D	372,712	N/D	0.25%
Colima	N/D	534,471	N/D	0.36%
Estado de México	N/D	39,100	N/D	0.03%
Guanajuato	N/D	407,511	N/D	0.27%
Hidalgo	N/D	13,043,464	N/D	8.70%
Jalisco	N/D	76,517,119	N/D	51.01%
Michoacán	N/D	588,777	N/D	0.39%
Querétaro	N/D	1,019,163	N/D	0.68%
Tabasco	N/D	11,704,133	N/D	7.80%
Tlaxcala	N/D	68,863	N/D	0.05%
Veracruz	N/D	2,152,451	N/D	1.44%
<b>Total Nacional</b>	-	<b>149,996,226</b>	-	-

Fuente: Liconsa S.A. de C.V. El volumen total reportado incluye leche polvo recibido en plantas.

En el 2004 Liconsa compró un total de 149, 996,226 litros de leche a productores nacionales; es decir, un 18.10% por debajo del monto captado en 2003, 183, 145,656. El cuadro 2 señala que se compró leche en 15 entidades federativas, en donde Jalisco nuevamente fue por mucho el estado con mayor participación, con el 51.01% del volumen de captación (76,517,119); y en segundo lugar se encontró Chihuahua, con el 26.52% (39,777,213 litros). Muy por debajo se encontraron Hidalgo con 8.70% (13, 043,464 litros) y Tabasco con 7.80% (11, 704,133 litros).

El acopio de leche fresca durante 2004 representó 73.48%, para el caso del polvo fue de 26.51% del total de producto nacional. Para este periodo, los productores que vendieron leche en polvo fueron originarios de Chihuahua y realizaron la venta a Liconsa a través de las plantas de Tlalnepantla y Querétaro.



En términos temporales se observa gran variabilidad respecto a la participación de los estados sobre el total nacional de 2003 a 2004; tanto Aguascalientes como Coahuila perdieron la mayor parte de su participación en la compra de leche, pasando de 11.12% a 0.39%, y el segundo de 12.85% a 0.25%. Por su parte Hidalgo triplicó la venta de leche a Liconsa pasando del 2.86% al 8.70%. Algunos de los estados con un bajo nivel de venta a Liconsa en 2003, aumentaron sus niveles para 2004; como salvedades se encuentran el Estado de México que de tener 365,703 litros captados (0.20%), en 2004 disminuyó a 39,100 litros (0.03%) y Michoacán que de tener 1, 199,339 litros en 2003 (0.65%), disminuyó a 588,777 litros en 2004 (0.39%). En este periodo se incorporan proveedores Chiapas.

Un aspecto que sobresale radica en que existen productores que han vendido leche en diversos Centros de Acopio o plantas productoras; incluso en diferentes estados, lo cual explica que en lugares como Coahuila, San Luis Potosí y Puebla, donde no se tienen plantas o CDA se capte leche. Se sugiere un análisis posterior que permita saber las razones de dicha movilidad.





v) Cobertura del PALN 2005

**Cuadro 3**

**Cobertura del PALN por entidad federativa 2005**

<b>Acopio de Leche Fresca y Leche en Polvo</b>				
Entidad Federativa	Total de Productores Atendidos	Volumen Total de Leche Comprada	Productores Atendidos % Nacional	Volumen Total de Leche Respecto al Total Nacional (%)
Aguascalientes	N/D	2,345,939	N/D	0.84%
Campeche	N/D	1,911,504	N/D	0.69%
Coahuila Durango	N/D	11,284,475	N/D	4.05%
Colima	N/D	769,989	N/D	0.28%
Chihuahua	N/D	87,891,920	N/D	31.57%
Chiapas	N/D	1,564,334	N/D	0.56%
Estado de México	N/D	693,728	N/D	0.25%
Guanajuato	N/D	4,352,245	N/D	1.56%
Hidalgo	N/D	9,592,888	N/D	3.45%
Jalisco	N/D	137,126,013	N/D	49.25%
Michoacán	N/D	3,205,986	N/D	1.15%
Querétaro	N/D	1,007,885	N/D	0.36%
Tabasco	N/D	3,910,117	N/D	1.40%
Tlaxcala	N/D	113,298	N/D	0.04%
Veracruz	N/D	7,274,330	N/D	2.61%
Zacatecas	N/D	5,369,510	N/D	1.93%
<b>Total Nacional</b>	<b>0</b>	<b>278,414,161</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fuente: Liconsa S.A. de C.V. El volumen total reportado incluye leche polvo recibido en plantas.

En el 2005 Liconsa compró un total de 278, 414,161 litros de leche a productores nacionales; es decir, un 85.61% más con respecto a 2004, lo que en términos absolutos fueron 128,417,935 litros más. El cuadro 3 señala que se compró leche proveniente de 16 entidades federativas, donde Jalisco, por tercer año consecutivo es el estado con mayor participación con 49.25% del volumen de captación (137, 126,013 litros); esto significó un aumento del 79.20% (60, 608,894 litros) con respecto al 2004. En segundo lugar, nuevamente se encontró Chihuahua, con 31.57% del acopio (87, 891,920 litros); esto significó un aumento del 120.96% (48, 114,707 litros) respecto de 2004. Es evidente que existe un alto nivel de concentración ya que dos estados, Jalisco y Chihuahua, tienen el 80.82% del acopio del PALN. Muy por debajo se encontraron Coahuila y Durango con 4.05%



(11, 284,475 litros)<sup>52</sup>; Hidalgo con 3.45% (9, 592,888 litros); Veracruz con 2.61% (7, 274,330 litros) y Zacatecas con 1.93% (5, 369,510 litros).

Respecto del acopio de leche fresca en 2005, el total fue de 209,817,097 y de 68,597,064 para leche en polvo. Como se puede observar, hasta este periodo, la participación de leche en polvo ha ido en aumento, aunque a una tasa muy baja. Nuevamente, el acopio se realizó a través de las plantas de Tlalnepantla y Querétaro con producción proveniente de Chihuahua.

*vi) Cobertura del PALN 2006*

**Cuadro 4**

**Cobertura del PALN por entidad federativa 2006**

<b>Cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional por Entidad Federativa 2006</b>				
<b>Acopio de Leche Fresca</b>				
Entidad Federativa	Total de Productores Atendidos	Volumen Total de Leche Comprada	Productores Atendidos % Nacional	Volumen Total de Leche Respecto al Total Nacional (%)
Aguascalientes	N/D	31,261,802	N/D	6.99%
Campeche	N/D	4,497,090	N/D	1.01%
Chiapas	N/D	1,118,072	N/D	0.25%
Chihuahua	N/D	77,851,345	N/D	17.42%
Coahuila	N/D	11,229,457	N/D	2.51%
Colima	N/D	278,904	N/D	0.06%
Estado de México	N/D	840,783	N/D	0.19%
Guanajuato	N/D	16,223,242	N/D	3.63%
Hidalgo	N/D	27,674,142	N/D	6.19%
Jalisco	N/D	223,213,754	N/D	49.94%
Michoacán	N/D	14,248,749	N/D	3.19%
Puebla	N/D	190,727	N/D	0.04%
Querétaro	N/D	3,817,107	N/D	0.85%
San Luis Potosí	N/D	4,653,446	N/D	1.04%
Tabasco	N/D	412,884	N/D	0.09%
Tlaxcala	N/D	125,900	N/D	0.03%
Veracruz	N/D	12,750,550	N/D	2.85%
Zacatecas	N/D	16,595,578	N/D	3.71%
<b>Total Nacional</b>	-	<b>446,983,532</b>	-	-

Fuente: Liconsa S.A. de C.V. El volumen total reportado incluye leche polvo recibido en plantas.

<sup>52</sup> Para el 2005, el dato de Coahuila incluye además el acopio de Durango debido a que Liconsa no proporcionó la información necesaria para distinguir para cada estado.



En el 2006 Liconsa un total de 446,983,532 litros de leche a productores nacionales; es decir, un aumento de 60.54% del volumen comprado por Liconsa en 2005. El cuadro 4 señala que se compró leche de 18 entidades federativas, incorporando a entidades como Campeche y Zacatecas. Jalisco, por cuarto año consecutivo es el estado con mayor participación con 49.94% del volumen de captación (223, 213,754 litros). En segundo lugar, nuevamente se encontró Chihuahua con 17.42% (77, 851,345 litros). Es evidente de nueva cuenta que existe un alto nivel de concentración ya que dos estados, Jalisco y Chihuahua, tienen el 67.35% del acopio del PALN. Muy por debajo se encontraron Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas quienes en ningún caso superaron 5% del acopio total.

Para el término de 2006, la compra de leche fresca por medio del PALN alcanza 91.56% del total y la leche en polvo representó solamente 8.47% (409, 270,933 y 37, 712,599). Al igual que en años anteriores, la producción proviene del estado de Chihuahua y es llevada a las plantas de Tlalnepantla y Querétaro.

La información presentada para 2006 permite sacar algunas conclusiones:

- 1) La primera y más importante es confirmar la tendencia de expansión del PALN. El volumen de leche adquirida durante 2006 equivale a un aumento del 60% del total adquirido en 2005.
- 2) Existe un alto nivel de concentración del apoyo otorgado por el PALN. Jalisco se muestra consistentemente como el estado donde la presencia sigue siendo más relevante, seguido en este caso de Chihuahua.
- 3) Un tercer elemento a destacar es que durante el presente año se ha aumentado la cobertura debido a que se han incorporado productores de distintas regiones de la República.



Un hecho a considerar para explicar el aumento tan grande en la captación que se observa en 2006 se encuentra en la fijación de un arancel del 30% a la importación de las fórmulas alimenticias. En julio del año 2005, la Secretaría de Economía anunció que fijaría para agosto de ese año un arancel del 30% a la importación de fórmulas alimenticias. Esto llevó a que algunos de los grandes compradores, previo a la implantación del arancel, se abastecieran de fuertes cantidades de leche importada en polvo, desplazando a la compra de leche nacional. La consecuencia de esta serie de eventos es que los productores mexicanos, al tener menos mercado, direccionaran la venta de su producto a Liconsa, implicando con ello un crecimiento exponencial en el acopio de leche para 2006.

Para mediados del año, el inventario de leche en polvo de compradores ya se había agotado, lo cual significaba en un primer momento que se tendrían que abastecer en el mercado nacional, sin embargo estos pudieron tener acceso a sus cupos de importación, bajo la promesa de adquirir más adelante la leche de productores nacionales.<sup>53</sup> Todo lo anterior contribuyó para que la dinámica de acopio de Liconsa no disminuyera.

Dada la tendencia que mostraba la captación para septiembre del 2006, se pronosticaban entre 517 y 532 millones de litros de leche para el final de dicho año. Lo anterior, implicaba un aumento extraordinario de recursos fiscales para hacer frente a la compra esperada, dado que la meta anual establecida en mayo se ubicaba en 450 millones de litros. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reafirmó como meta de captación la ya definida, señalando que los montos que sobrepasaran dicha cifra, tendrían que ser cubiertos con recursos propios de Liconsa.

---

<sup>53</sup> Esta información fue proporcionada por el Ing. José Luis Castillo, Subdirector de Maquila y Compra de Leche de Liconsa, en entrevista el primero de marzo de 2007.



Para disminuir la captación, Liconsa frenó la llegada de productores en especial en Jalisco, entidad que como ya se señaló, proporciona cerca del 50% de la leche que acopia el PALN. Este ejercicio de contención se llevó a cabo pactando con uniones ganaderas y agrupaciones locales a fin de minimizar el impacto a los productores más sensibles con la caída de la compra. Lo anterior permitió que al final del año se captaran 446, 983,532 litros de leche, no rebasándose así la meta establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> El ejercicio con los productores consistió en dividir aquéllos que podían colocar su producción en otros canales y los que tenían menos posibilidades de hacerlo, de manera que estos últimos pudieran vender en un mayor porcentaje su leche a Liconsa.


*i) Meta-análisis de Cobertura PALN 2002-2006*
**Cuadro 5**

Participación del Programa de Adquisición de Leche Nacional												
Estados	2003			2004			2005			2006		
	% Estatal en la Producción Nacional	% Estatal en la Adquisición de Liconsa	% de Liconsa en la Producción Estatal	% Estatal en la Producción Nacional	% Estatal en la Adquisición de Liconsa	% de Liconsa en la Producción Estatal	% Estatal en la Producción Nacional	% Estatal en la Adquisición de Liconsa	% de Liconsa en la Producción Estatal	% Estatal en la Producción Nacional	% Estatal en la Adquisición de Liconsa	% de Liconsa en la Producción Estatal
Aguascalientes	5.08%	11.12%	5.16%	5.13%	0.39%	0.14%	4.97%	0.84%	0.60%	4.67%	6.99%	8.05%
Baja California	2.59%	3.62%	3.29%	2.68%	0.79%	0.56%	2.40%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Campeche	0.33%	0.00%	0.00%	0.42%	0.00%	0.00%	0.43%	0.69%	5.67%	0.40%	1.01%	13.37%
Chiapas	4.13%	0.00%	0.00%	4.13%	1.34%	0.62%	3.81%	0.56%	0.52%	4.03%	0.25%	0.33%
Chihuahua	9.30%	25.40%	6.44%	10.36%	26.52%	4.89%	10.33%	31.57%	10.80%	9.95%	17.42%	9.42%
Coahuila	14.29%	12.85%	2.12%	14.52%	0.25%	0.03%	15.63%	4.05%	0.92%	15.66%	2.51%	0.86%
Colima	0.49%	0.10%	0.50%	0.44%	0.36%	1.55%	0.43%	0.28%	2.26%	0.47%	0.06%	0.71%
Distrito Federal	0.17%	0.00%	0.00%	0.17%	0.00%	0.00%	0.16%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Guanajuato	8.62%	0.08%	0.02%	8.36%	0.27%	0.06%	8.53%	1.56%	0.65%	8.28%	3.63%	2.36%
Hidalgo	5.34%	2.86%	1.26%	5.24%	8.70%	3.17%	5.25%	3.45%	2.32%	5.36%	6.19%	6.21%
Jalisco	22.11%	38.87%	4.14%	21.92%	51.01%	4.45%	21.79%	49.25%	7.99%	20.23%	49.94%	13.28%
Estado de Mex.	6.30%	0.20%	0.07%	6.12%	0.03%	0.01%	5.98%	0.25%	0.15%	5.58%	0.19%	0.18%
Michoacán	4.08%	0.65%	0.38%	4.03%	0.39%	0.19%	4.19%	1.15%	0.97%	3.96%	3.19%	4.32%
Puebla	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	4.41%	0.04%	0.05%
Querétaro	2.79%	0.06%	0.05%	2.67%	0.68%	0.49%	2.68%	0.36%	0.48%	2.39%	0.85%	1.92%
San Luis Potosí	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.84%	1.04%	3.04%
Tabasco	1.24%	3.29%	6.28%	1.27%	7.80%	11.77%	1.36%	1.40%	3.64%	1.42%	0.09%	0.35%
Tlaxcala	2.04%	0.00%	0.00%	1.82%	0.05%	0.05%	1.28%	0.04%	0.11%	1.23%	0.03%	0.12%
Veracruz	9.29%	0.88%	0.22%	8.82%	1.44%	0.31%	8.69%	2.61%	1.06%	8.08%	2.85%	1.90%
Zacatecas	1.81%	0.00%	0.00%	1.92%	0.00%	0.00%	2.08%	1.93%	3.27%	2.03%	3.71%	9.85%
<b>Total *</b>			<b>2.36%</b>			<b>1.91%</b>			<b>3.53%</b>			<b>5.38%</b>
<b>Total Nal **</b>			<b>1.84%</b>			<b>1.50%</b>			<b>2.78%</b>			<b>4.38%</b>

Fuentes: Sagarpa (producción estatal y total nacional: 2003, 2004, 2005 y 2006) y Liconsa.

\* Proporción de leche acopiada por el PALN con respecto a la producción de los estados en los cuales hay presencia del programa.

\*\* Proporción de leche acopiada por el PALN con respecto a la producción nacional.



En el cuadro 5 se puede observar, del año 2003 al 2006, la participación de cada estado en la producción nacional, la participación de cada estado en la captación de Liconsa y, por último, el porcentaje que ocupa la captación de Liconsa en la producción total estatal. En la parte inferior del cuadro aparece el porcentaje que ocupa la captación de Liconsa tanto en la producción de los todos estados que aportan a Liconsa como de todos los estados de la República Mexicana.

Comparando a lo largo de los años la participación de los estados en la producción nacional se observa que:

- i) De acuerdo al cuadro 5 la participación de Liconsa con respecto a la producción de todos los estados en los que acopia ha pasado de 2.36% en 2003 a 1.91% en 2004 y de 3.53% en 2005 a 5.38% en 2006. Si bien la participación se incrementó, la proporción con respecto al monto total de producción es sumamente baja. En el caso de comparar el acopio de Liconsa con la producción total nacional, la participación pasa de 1.84% en 2003 a 1.5% en 2004 y de 2.78 en 2005 a 4.48% en 2006.

**Cuadro 6**

<b>Año</b>	<b>Participación de Liconsa en la producción estatal %</b>	<b>Comparación del acopio de Liconsa con la producción total nacional %</b>
2003	2.36	1.84
2004	1.91	1.5
2005	3.53	2.78
2006	5.38	4.48

- ii) Comparando a lo largo de los años la participación de los estados en la producción nacional Jalisco ocupa el mayor porcentaje fluctuando de 2003, 2004, 2005 y 2006 en 22.11%, 21.92% y 21.79% y 20.23%. El segundo estado en participación es Coahuila con 14.29%, 14.52%,



15.63% y 15.66% respectivamente. El tercer lugar lo ocupa Chihuahua con 9.30%, 10.36% y 10.33%. y 9.95%; en cuarto lugar, Veracruz, con 9.29%, 8.82%, 8.69% y 8.08%. Si se contrastan los anteriores resultados con la participación que tienen los estados en la captación de leche por Liconsa, resalta que de los cuatro estados con mayor participación dos están contemplados por el PALN y ocupan los dos primeros niveles de captación, Jalisco y Chihuahua. Sin embargo Coahuila, que es el segundo productor nacional, tiene una participación muy irregular pasando de 12.85% en 2003 a 0.25% en 2004 y de 4.05% en 2005 a 2.51% en 2006. Veracruz que ocupa el cuarto lugar nacional, se ubica con una bajísima participación en términos de acopio en Liconsa siendo ésta de 0.88% en 2003, 1.44% en 2004, 2.61% en 2005 y 2.85% en 2006.

**Cuadro 7**

<b>Participación de los estados en la producción nacional %</b>				
<b>Año</b>	<b>Jalisco</b>	<b>Coahuila</b>	<b>Chihuahua</b>	<b>Veracruz</b>
2003	22.11	14.29	9.30	9.29
2004	21.92	14.52	10.36	8.82
2005	21.79	15.63	10.33	8.69
2006	20.23	15.66	9.95	8.08





#### D. Conclusiones y recomendaciones

**Primera.** El volumen de acopio de leche nacional por parte de Liconsa, se ha incrementado sustancialmente a raíz de la entrada del PALN. Comparando el nivel de acopio de 2003 con el de 2006, se puede apreciar que éste se ha incrementado, pasando de 183.1 millones de litros, a más de 446.9 millones, lo cual implica un incremento de 144.05%.

En el 2003 Liconsa compró un total de 183, 145,656 litros de leche a productores nacionales. En el 2004 Liconsa compró un total de 149, 996,226 litros de leche; es decir, 18.08% menos con respecto a 2003, lo que en términos absolutos fueron 33 ,149,430 litros menos. En el 2005 Liconsa compró un total de 278, 414,161 litros de leche a productores nacionales; es decir, 85.61% más con respecto a 2004, lo que en términos absolutos fueron 128, 417,935 litros más. En el 2006 Liconsa compró un total de 446, 983,532 litros; es decir, 60% adicional a lo adquirido en 2005.

**Segunda.** Las causas que explican estos aumentos son cuatro:

- i) El establecimiento de un precio de garantía en el 2005. En el 2004 se estableció un precio móvil que seguía la estacionalidad del mercado; en el 2005 se definió un precio fijo para todo el año siendo este de \$3.50 para leche caliente y \$3.64 para leche fría y, en 2006, se fijó un precio de \$3.70 para leche caliente y \$3.84 para leche fría. Este cambio implicó un aumento sustancial con respecto al mercado, siendo éste un factor de atracción fundamental para aumentar la captación.
- ii) La ampliación de la infraestructura de los Centros de Acopio. Los CDA construidos en 2004 iniciaron operaciones en 2005, ampliándose en 35 CDA más ubicados en Colima, Jalisco,



Michoacán, Veracruz, Chihuahua, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y Campeche. En 2006, operaron 43 CDA.

- iii) La fijación de un arancel del 30% a la importación de las fórmulas alimenticias. En julio del año 2005, la Secretaría de Economía anunció que fijaría para agosto de ese año un arancel del 30% a la importación de fórmulas alimenticias. Esto llevó a que algunos de los grandes compradores, previo a la implantación del arancel, se abastecieran de fuertes cantidades de leche importada en polvo, desplazando a la compra de leche nacional. La consecuencia de esta serie de eventos fue que los productores mexicanos, al tener menos mercado, direccionaron la venta de su producto a Liconsa, implicando con ello un crecimiento exponencial en el acopio de leche para 2006.
- iv) El acceso a cupos en 2006. Para mediados del año 2006, el inventario de leche en polvo de compradores ya se había agotado, lo cual significaba en un primer momento que se tendrían que abastecer en el mercado nacional, sin embargo estos pudieron tener acceso a sus cupos de importación, bajo la promesa, ante la Secretaría de Economía, de adquirir más adelante la leche de productores nacionales.

**Tercera.** La captación de leche se concentra desproporcionalmente en Jalisco y Chihuahua. Si bien el nivel de acopio del PALN se ha incrementado en tres años, éste se ha concentrado en estos dos estados sustancialmente. Para el año 2005 el 80.82% de la leche captada se ubica en estos estados y para 2006 el 67.35%, que si bien es una disminución en la concentración, dado el incremento en la captación en Aguascalientes, Campeche, Hidalgo y Guanajuato, muestra aún niveles elevados. Esta desproporción implica un sesgo en términos de la localización geográfica de los beneficios del programa.



Comparando a lo largo de los años, la participación de los estados en la producción nacional se observa que Jalisco ocupa el mayor porcentaje fluctuando de 2003, 2004, 2005 y 2006 en 22.11%, 21.92%, 21.79% y 20.23%. El segundo estado en participación es Coahuila con 14.29%, 14.52%, 15.63% y 15.66%. El tercer lugar lo ocupa Chihuahua con 9.30%, 10.36%, 10.33% y 9.95% respectivamente; y en cuarto lugar, Veracruz, con 9.29%, 8.82%, 8.69% y 8.08%.

Si se contrasta la anterior información con la participación que tienen los estados en la captación de leche por parte de Liconsa se puede observar que la participación de los beneficios del acopio de leche se concentran en el primer productor y en el tercer productor: Jalisco y Chihuahua. Mientras que el segundo y cuarto tienen una participación mínima. Veracruz que ocupa el cuarto lugar nacional, se ubica con una baja participación en términos de acopio en Liconsa siendo ésta de 0.88% en 2003, 1.44% en 2004, 2.61% en 2005 y 2.85% en 2006.

**Cuarta.** El PALN ocupa una baja proporción de la producción total de leche nacional. Con relación al total de leche nacional producida se ha pasado de 1.84% en 2003 a 4.38% en 2006. Si bien la participación se incrementó, la proporción con respecto al monto total de producción es sumamente baja y poco significativa.

**Quinta.** La cobertura está limitada por cinco factores:

- i) La capacidad de recibir y procesar leche líquida en plantas de producción que estaban destinadas a la rehidratación. Dicho factor juega un papel determinante en la capacidad de procesamiento de leche y por lo tanto en la capacidad de acopio.
- ii) El número de CDA, su distribución regional y la capacidad de los mismos. De acuerdo a los datos observados, el acopio está concentrado en dos estados por un amplio margen, lo cual cuestiona el seguir incrementando los CDA en las mismas regiones.



- iii) El precio de garantía que ofrece el PALN a los productores nacionales. Mientras mayor sea el diferencial del precio Liconsa con respecto al precio de mercado mayor es la posibilidad de atraer productores.
- iv) Las condiciones del mercado son un factor determinante. Entre ellas está la política de importación, la estacionalidad y el mercado de los factores para la producción de leche.
- v) Los recursos financieros para soportar el pago a productores, incluyendo tanto los fiscales como los propios de Liconsa

**Sexta.** Incrementar la cobertura del PALN implicaría una serie de costos financieros, intervenciones administrativas e inclusive cambios regulatorios, adicionales a los del actual proceso de acopio de leche:

- i) Aumentar la maquinaria para la pasteurización y los silos. Esto significa inversiones caras que afectan la inversión física; asimismo, significa un elevado costo de negociación para Liconsa a fin de hacerse de recursos externos dado que no podría sufragar dichas inversiones con recursos propios.
- ii) Un mayor número de CDA implica mayores costos de coordinación y monitoreo: al mismo tiempo implica la necesidad de utilizar recursos externos para hacer frente a las nuevas inversiones. Al igual que en el inciso anterior, se deriva en costos asociados a la atracción de recursos. Un factor a considerar es que el impacto del centro está determinado por la localización de éste y que, un mayor número de CDA implica necesariamente incurrir en los costos de incrementar la capacidad de recibir y procesar leche líquida.
- iii) Mientras mayor sea el diferencial entre el precio de Liconsa y el precio de mercado mayor es la posibilidad de atraer un mayor número de productores. Esto a su vez significa incurrir en los



costos descritos en los dos incisos anteriores, además de una mayor cantidad de recursos destinados a la compra de leche.

- iv) Afectar las condiciones del mercado lechero nacional. Si se quiere ampliar el acopio por parte de los productores de tamaño mediano, sería necesario modificar el esquema regulatorio y tarifario ligado a la importación de leche en polvo, pero esto tiene un efecto en el precio de la leche del consumidor. Además, los compromisos establecidos por México en términos comerciales reducen el margen de acción. Por otro lado, si se quiere ampliar la captación por parte de los productores micros y pequeños, entonces la estrategia debería basarse en la recomposición geográfica de la estructura de acopio de leche, para acercarla a más productores de este tipo.
- v) A mayores recursos fiscales mayor será el monto de captación. Aunado al costo de oportunidad de los recursos invertidos se le sumarán los costos descritos en el inciso i y ii.

**Séptima.** No es factible la estimación de una población potencial dada la ausencia de un censo de productores en las regiones en las que opera el PALN; tampoco lo es cuando no se tiene un padrón de productores de leche nacional beneficiados por el PALN. Un elemento esencial para tener una idea clara de las posibilidades reales de crecimiento de la cobertura del PALN, está en estimar la población potencial; cabe señalar que en el año 2006, el programa no permite adquirir leche ni a enfriadores, ni a industriales, ni a industria integrada por productores, acotando como grupo objetivo a productores pequeños y medianos.



#### IV. Evaluación de focalización

##### A. Cuadro resumen

Rendimiento en la Focalización del (PALN) durante 2006	
1	El PALN atiende fundamentalmente a productores de tamaño micro ( <b>47.69%</b> ), pequeños ( <b>43.36%</b> ) y, en menor proporción, a los medianos ( <b>7.62%</b> ).
2	La focalización se puede clasificar como <b>acorde con el objetivo del programa</b> ya que los productores grandes ocupan el <b>1.39%</b> de los beneficiarios atendidos.
3	Se observa una muy <b>alta y desproporcionada concentración</b> en el <b>acopio de leche</b> , en términos geográficos, de atención y de aprovechamiento de infraestructura.  En tan sólo <b>cinco</b> CDA se <b>concentra</b> el <b>41.88%</b> de los beneficiarios.
4	El <b>82.67%</b> de los productores <b>beneficiados</b> por el PALN pertenecen a una <b>organización</b> o grupo de productores
5	El hecho de que <b>más de la mitad</b> de los productores <b>beneficiados</b> por el PALN <b>sean</b> de tamaño <b>micro, puede tener implicaciones</b> tanto positivas como negativas. <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Por el lado positivo</b>, puede verse como un <b>apoyo hacia los productores más pobres</b>, con menos recursos productivos y más necesitados.</li> <li>- <b>Por el lado negativo</b>, son precisamente las condiciones asociadas a su tamaño, tecnología, de productividad y competitividad, de calidad, de especialización, etc. las que pueden hacer más probable que el apoyo al precio <b>no impacte en su actividad productiva</b>, sino que sólo signifique una transferencia de ingreso que apoye su consumo familiar.</li> <li>- Lo anterior significaría una <b>intervención</b> más <b>con carácter social o asistencial</b> que propiamente de desarrollo económico y productivo.</li> </ul>



## B. Introducción

El capítulo que a continuación se presenta, analiza la focalización del PALN para el año 2006 a partir de la información de 41 Centros de Acopio de los 43 que se encuentran en operación y los 49 establecidos.<sup>55</sup> Lo anterior, obedece a que Liconsa no tiene una descripción individual de sus productores para todos los CDA y plantas. De este trabajo se determina en qué medida los recursos y las acciones del programa se han dirigido a los pequeños y medianos productores de leche, así como a las organizaciones gremiales de productores. Para la realización de este ejercicio se propuso una clasificación, construida a partir entrevistas a profundidad con expertos y veterinarios para determinar rangos relevantes sobre los cuales dividir en grupos a los productores del programa.

Es importante aclarar que dentro de las organizaciones gremiales se están considerando gremios, cooperativas, uniones, sociedades de producción y grupos abocados a la producción de leche.

## C. Análisis de la focalización del Programa de Adquisición de Leche Nacional

No existe consenso en torno a la manera de clasificar a los productores en el ámbito ganadero. De hecho se pueden encontrar distintas aproximaciones, en el Anexo I,<sup>56</sup> donde se describen de manera puntual las principales clasificaciones que han sido aplicadas en nuestro país.

Con base en la siguiente síntesis se puede señalar que existen tres grandes categorías de clasificación de productores de leche siendo éstas:

---

<sup>55</sup> Los Centros de Acopio para los cuales Liconsa no presentó información detallada para realizar el análisis de focalización fueron Pánuco y Tampico Alto, ambos en Veracruz.

<sup>56</sup> Ver Anexo I "Clasificación de los productores de leche".



1. Regiones geográficas
  - a. Norte
  - b. Occidente
  - c. Sur
  
2. Sistemas de producción
  - a) Ganadería Intensiva
  - b) Ganadería Familiar
    - i. Integradas
    - ii. No integradas
  - c) Ganadería de Doble Propósito
  
3. Esquema de alimentación y sistema de producción
  - a) Pastoreo extensivo y tradicional
  - b) Pastoreo extensivo mejorado
  - c) Pastoreo extensivo suplementado
  - d) Confinamiento
  - e) Extractivo

Cada una de ellas toma en cuenta particularidades en torno a la ganadería y a la producción; sin embargo para el análisis del PALN es necesario partir de su objetivo: *“Adquirir leche nacional como materia prima a pequeños y medianos productores de leche de vaca así como a organizaciones gremiales en cumplimiento y apego de lo que establece la Ley de de Ingresos de la Federación vigente”*<sup>57</sup>. Un análisis de la focalización del Programa de Adquisición de Leche Nacional necesita entonces clasificar a los beneficiarios en función de su capacidad de producción.

---

<sup>57</sup> Reglas de Operación del PALN 2006, en [www.liconsas.gob.mx](http://www.liconsas.gob.mx)





Para tal fin, conforme a lo mencionado anteriormente, se condujeron entrevistas a profundidad con expertos y veterinarios para determinar rangos relevantes sobre los cuales clasificar en grupos a los productores del programa. Es importante mencionar que la construcción de dicha escala está basada en la existencia de implicaciones importantes sobre las características de los productores y la forma en que operan, ya que los medios de producción y el uso de la tecnología cambian a medida que aumenta la capacidad productiva. Los intervalos que fueron construidos nacieron de buscar un punto en que el aumento en el número de ganado implique niveles tecnológicos cualitativa y cuantitativamente distintos.<sup>58</sup> Esta conclusión es compartida en el ámbito de la Organización Industrial y no es ajena al ámbito productivo del campo.<sup>59</sup>

De tal manera, la clasificación que surge cataloga a los beneficiarios de la siguiente forma:

1. Microproductores que mantienen un rango entre 1 y 15 animales.
2. Pequeños productores que mantienen hatos de entre 16 y 50 animales.
3. Productores medianos que producen con un rango entre 51 y 200 animales.
4. Grandes productores con más de 200 animales.

El presente análisis se realizó a través de la información proporcionada por Liconsa para 41 CDA en 2006 que incluía información de asociaciones de productores e información sobre productores individuales. La información proporcionada por Liconsa no detalla la participación de cada uno de los

---

<sup>58</sup> En México, en el ámbito de la empresa, a mediados de los años ochenta, se observó la necesidad de cambiar la clasificación tradicional de las empresas: pequeño, mediano y grande y se cambia por: micro, pequeña, mediana y grande. Lo anterior, se debe a que el tamaño de la firmas implicaban niveles técnicos distintos en términos cuantitativos y cualitativos, condicionándose con ellos, la estrategia y tipo de apoyo que debería ofrecer el gobierno para cada uno.

<sup>59</sup> En opinión de los expertos como el Dr. Alberto Gallegos, egresado de la carrera de economía agrícola en Chapingo y Doctor en Economía por la Universidad de Essex, o el Licenciado Jorge Aguilar, Director Adjunto de Alpura, los tamaños propuestos captan este fenómeno.



agremiados en la venta total por asociación.<sup>60</sup> En estas condiciones fue preciso reclasificar a los productores que pertenecen a asociaciones en: micro, pequeños, medianos o grandes para realizar un análisis más completo y que pudiera ser comparativo y representativo. Lo anterior, se realizó con un promedio simple del número de vacas entre el número de productores de la asociación.<sup>61</sup> A continuación se presentan los resultados correspondientes:

---

<sup>60</sup> Liconsa no proporcionó la información de tal manera que se pudiera identificar y clasificar a cada productor por su tamaño, para los años que comprenden entre 2002 y 2005.

<sup>61</sup> Es importante mencionar que en la información presentada en los cuadros relacionados no se incluye a 26 productores agremiados del Municipio de Jamay, Michoacán correspondientes a la Asociación de Productos Lácteos de Zapotlán del Rey, debido a que no se contaba con el número de vacas totales. Asimismo, tampoco es posible clasificar a 14 productores agrupados bajo G.N.H. de San Miguel del Cuarenta S.C. de R.L., que acuden al Centro de Acopio de Lagos de Moreno, Jalisco.


*i) Productores agremiados y no agremiados del PALN 2006*
**Cuadro 1**

<b>Número de productores agremiados y no agremiados del PALN</b>					
	<b>Micro</b>	<b>Pequeños</b>	<b>Medianos</b>	<b>Grandes</b>	<b>Total</b>
Granjas Fátima, Aguascalientes	2	96	1	0	99
Pabellón Arteaga, Aguascalientes	17	9	15	2	43
Escárcega, Campeche	1	0	40	5	46
Juárez, Chiapas	0	0	0	31	31
Chihuahua, Chihuahua	0	86	0	0	86
Saucillo, Chihuahua	97	106	1	0	204
Julimes, Chihuahua	40	20	2	0	62
Meoqui, Chihuahua	157	14	4	0	175
Ciudad Guzmán, Colima	1	1	3	0	5
Juventino Rosas, Guanajuato	85	18	14	0	117
San Felipe, Guanajuato	56	7	8	4	75
Valle Santiago, Guanajuato	14	8	2	0	24
Loreto, Zacatecas	212	21	3	0	236
Ojo Caliente, Zacatecas	119	35	1	0	155
Río Grande, Zacatecas	82	28	0	0	110
Amealco, Querétaro	12	2	3	1	18
Colón, Querétaro	5	3	2	1	11
Corregidora, Querétaro	19	5	3	2	29
Jamay, Michoacán	72	26	2	0	100
Sahuayo, Michoacán	27	8	9	0	44
Venustiano Carranza, Michoacán	8	34	8	0	50
San Juan de los Lagos, Jalisco	1	268	22	1	292
Bajío de San José, Jalisco	205	3	9	0	217
Encarnación de Díaz, Jalisco	86	146	6	0	238
Jalostitlan, Jalisco	8	54	4	1	67
Capilla de Guadalupe, Jalisco	3	24	9	1	37
Capilla de Milpillas, Jalisco	25	7	4	1	37
San Miguel el Alto, Jalisco	0	20	33	4	57
Teocaltiche, Jalisco	0	74	0	0	74
Tlajomulco, Jalisco	40	26	2	0	68
Tepatitlán de Morelos, Jalisco	2	20	7	0	29
Valle de Guadalupe, Jalisco	7	16	2	0	25
Zapotlanejo, Jalisco	89	0	0	0	89
Lagos de Moreno, Jalisco	371	176	11	0	558
San Diego de Alejandría, Jalisco	4	32	2	0	38
San Julian, Jalisco	18	34	47	0	99
San José de los Reynoso, Jalisco	0	123	0	0	123
Unión San Antonio, Jalisco	0	51	0	0	51
Piedras Negras, Veracruz	7	26	14	2	49
Palma Sola, Veracruz	4	108	12	0	124
La Joya, Veracruz	29	17	3	0	49
<b>Total</b>	<b>1,925</b>	<b>1,752</b>	<b>308</b>	<b>56</b>	<b>4,041</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.



De acuerdo con la clasificación de los beneficiarios del Programa de Adquisición de Leche Nacional que se muestra en el cuadro 1, encontramos que existe una amplia concentración. Los cinco Centros de Acopio más grandes, en términos de número de productores atendidos; 1) Lagos de Moreno, Jalisco, 2) San Juan de los Lagos, Jalisco, 3) Encarnación de Díaz, Jalisco, 4) Loreto, Zacatecas y 5) Bajío de San José, Jalisco, dan servicio a una plantilla de 1,541 productores, que representan el 37.27% de los productores cuya atención se encuentra identificada con un Centro de Acopio o planta. En cambio, los cinco centros con menor atención: 1) Ciudad Guzmán, Colima, 2) Colón, Querétaro, 3) Amealco, Querétaro 4) Valle Santiago, Guanajuato y 5) Valle de Guadalupe, Jalisco solamente llegan a comprar leche a 83 ganaderos, que representan el 2.05% del total de atendidos.

Considerando a los productores agremiados y no agremiados en la clasificación realizada anteriormente se aprecia que los grandes productores de leche suman, solamente 56 beneficiarios, el 1.39% del total de beneficiarios atendidos, lo cual indica que la focalización es adecuada. En cuanto a los grupos objetivo del programa, los pequeños productores suman 1,752; aunado a los medianos productores que son 308 representan un total de 50.98%. Finalmente, si se suman los micro productores (1925 productores), se aprecia que conforman el 98.61% del total.

La introducción de micro-productores busca describir de una manera más clara y específica la composición de los productores con hatos menores a los medianos productores, cuyas características tienen implicaciones en el impacto del programa. El hecho de que cerca de la mitad de los productores beneficiados por el PALN sean de tamaño micro tiene implicaciones tanto positivas como negativas. Por el lado positivo, puede representar un apoyo hacia los productores más pobres, con menos recursos productivos y más necesitados. Por el lado negativo, son precisamente las condiciones asociadas a su tamaño – tecnología de productividad y competitividad, de calidad, de especialización, etc. - las que hacen



más probable que el apoyo al precio no impacte en su actividad productiva, sino que meramente signifique una transferencia de ingreso que apoye su consumo familiar. Esto significa entonces hablar de una intervención más de carácter social o asistencial que propiamente de desarrollo económico y productivo.

*ii) Distribución de beneficiarios por su capacidad de producción*

En el cuadro 2 se observa la distribución de los beneficiarios por su capacidad de producción, respecto del total atendido en cada Centro de Acopio. Los grandes productores, como ya fue mencionado, sólo representan 1.39% del total y por tanto, puede considerarse tal hecho como un punto a favor de la focalización del programa pues éstos no son parte de la población objetivo y el error de inclusión en el que se incurre al tener a este grupo de ganaderos representa una proporción baja. No obstante, llama la atención el caso de Juárez en Chiapas, donde solamente se atiende a 31 productores, de los cuales todos son clasificados como grandes productores. Lo anterior, tiene relevancia y se debe tratar en cuanto a la estructura de costos que prevalece<sup>62</sup> y que se detallará en el apartado de análisis de costos dentro de la evaluación de operación administrativa.

---

<sup>62</sup> Esto debido a que un bajo número de productores implica mayores costos medios.


**Cuadro 2**

<b>Composición de productores beneficiarios del PALN agremiados y no agremiados</b>				
	<b>Micro</b>	<b>Pequeños</b>	<b>Medianos</b>	<b>Grandes</b>
Granjas Fátima, Aguascalientes	2.02%	96.97%	1.01%	0.00%
Pabellón Arteaga, Aguascalientes	39.53%	20.93%	34.88%	4.65%
Escárcega, Campeche	2.17%	0.00%	86.96%	10.87%
Juárez, Chiapas	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
Chihuahua, Chihuahua	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%
Saucillo, Chihuahua	47.55%	51.96%	0.49%	0.00%
Julimes, Chihuahua	64.52%	32.26%	3.23%	0.00%
Meoqui, Chihuahua	89.71%	8.00%	2.29%	0.00%
Ciudad Guzmán, Colima	20.00%	20.00%	60.00%	0.00%
Juventino Rosas, Guanajuato	72.65%	15.38%	11.97%	0.00%
San Felipe, Guanajuato	74.67%	9.33%	10.67%	5.33%
Valle Santiago, Guanajuato	58.33%	33.33%	8.33%	0.00%
Loreto, Zacatecas	89.83%	8.90%	1.27%	0.00%
Ojo Caliente, Zacatecas	76.77%	22.58%	0.65%	0.00%
Rio Grande, Zacatecas	74.55%	25.45%	0.00%	0.00%
Amealco, Querétaro	66.67%	11.11%	16.67%	5.56%
Colón, Querétaro	45.45%	27.27%	18.18%	9.09%
Corregidora, Querétaro	65.52%	17.24%	10.34%	6.90%
Jamay, Michoacán	72.00%	26.00%	2.00%	0.00%
Sahuayo, Michoacán	61.36%	18.18%	20.45%	0.00%
Venustiano Carranza, Michoacán	16.00%	68.00%	16.00%	0.00%
San Juan de los Lagos, Jalisco	0.34%	91.78%	7.53%	0.34%
Bajío de San José, Jalisco	94.47%	1.38%	4.15%	0.00%
Encarnación de Díaz, Jalisco	36.13%	61.34%	2.52%	0.00%
Jalostitlan, Jalisco	11.94%	80.60%	5.97%	1.49%
Capilla de Guadalupe, Jalisco	8.11%	64.86%	24.32%	2.70%
Capilla de Milpillas, Jalisco	67.57%	18.92%	10.81%	2.70%
San Miguel el Alto, Jalisco	0.00%	35.09%	57.89%	7.02%
Teocaltiche, Jalisco	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%
Tlajomulco, Jalisco	58.82%	38.24%	2.94%	0.00%
Tepatitlán de Morelos, Jalisco	6.90%	68.97%	24.14%	0.00%
Valle de Guadalupe, Jalisco	28.00%	64.00%	8.00%	0.00%
Zapotlanejo, Jalisco	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Lagos de Moreno, Jalisco	66.49%	31.54%	1.97%	0.00%
San Diego de Alejandría, Jalisco	10.53%	84.21%	5.26%	0.00%
San Julian, Jalisco	18.18%	34.34%	47.47%	0.00%
San José de los Reynoso, Jalisco	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%
Unión San Antonio, Jalisco	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%
Piedras Negras, Veracruz	14.29%	53.06%	28.57%	4.08%
Palma Sola, Veracruz	3.23%	87.10%	9.68%	0.00%
La Joya, Veracruz	59.18%	34.69%	6.12%	0.00%
<b>Total</b>	<b>47.64%</b>	<b>43.36%</b>	<b>7.62%</b>	<b>1.39%</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa



Por otro lado, los productores medianos representan 7.62% del total; aunque tienen una presencia relativa muy alta (superior al 50% de los beneficiarios) en tres Centros de Acopio: Escárcega, Campeche; Ciudad Guzmán, Colima y San Miguel el Alto, Jalisco. La distribución en los demás Centros se puede dividir en dos secciones: la primera oscila entre 15% y 50% que incluye a nueve CDA y la segunda de menor presencia, que abarca a 29 CDA con menos de 15%, dentro de los cuales, 7 centros no atienden a productores en este rango.

Los productores pequeños cuentan con una participación relativamente alta, con una presencia de 43.36%, lo cual es muy positivo si consideramos que este grupo se encuentra contemplado dentro de la población objetivo de atención del programa. En este rubro los casos más sobresalientes son los de Granjas Fátima, Aguascalientes; Chihuahua, Chihuahua; Venustiano Carranza, Michoacán; Encarnación de Díaz, Jalostotilan, Unión de San Antonio, San Juan de los Lagos, Teocaltiche, Capilla de Guadalupe, Valle de Guadalupe, San José de los Reynoso y San Diego de Alejandría, en Jalisco y Palma Sola, Veracruz, los cuales presentan una afluencia de más de 60% de productores pequeños. En contraste, Escárcega, Campeche; Juárez, Chiapas y Zapotlanejo, Jalisco no acopian leche de productores de este tamaño. En general, contando a los agremiados y no agremiados existen 25 Centros de Acopio que no superan la participación de 40% de productores pequeños. Sobre este aspecto, más adelante se afinará el análisis al clasificar a los productores agremiados.

Como ya se señaló, los micro productores representan 47.64% del total. Sobre este rubro es importante mencionar que hay 18 Centros de Acopio en donde la captación de leche de este grupo es más del 50%, dato que resulta significativo. Vale la pena recordar que si bien esto implica que se está llegando a los productores más débiles, también implica que el apoyo se puede dirigir más a la satisfacción de necesidades de consumo que a la mejora productiva de los



beneficiarios. Con lo anterior, es evidente que existe un área de oportunidad que debe ser discutida entre las autoridades encargadas del PALN.

*iii) Análisis de los productores: agremiados vs no agremiados*

El cuadro 3 clasifica a los productores como agremiados y no agremiados. De acuerdo a la información que presenta los gremios o asociaciones de productores conforman un grupo muy importante dentro los beneficiarios del PALN. Destaca el hecho de que 3,362 productores pertenecen a algún gremio o unión ganadera, 82.67% del total de los productores registrados sobre los Centros de Acopio.<sup>63</sup> No obstante, los cinco Centros más grandes registraron en sus libros al 41.88% del total de agremiados, lo cual una vez más señala el hecho de que existe un alto nivel de concentración.

Los Centros con mayor número de personas agremiadas son: Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos, Encarnación Díaz y Bajío de San José en Jalisco y Loreto, Zacatecas. Sin embargo, en seis Centros de Acopio no hubo presencia de personas asociadas a algún grupo siendo éstos: Juárez, Chiapas; Chihuahua, Chihuahua; Unión San Antonio, San José de los Reynoso, Teocaltiche y Zapotlanejo en Jalisco.

Para poder tener mayor precisión sobre la forma en que se distribuye la población beneficiada del PALN, se utilizará información que desagregue al grupo de beneficiados de las asociaciones o gremios de productores, además de lo anteriormente expuesto.

---

<sup>63</sup> Productores de los cuales existe información disponible.




**Cuadro 3**

<b>Productores beneficiarios del PALN (agremiados y no agremiados)</b>				
	<b>Agremiados</b>	<b>No Agremiados</b>	<b>% Agremiados</b>	<b>% No Agremiados</b>
Granjas Fátima, Aguascalientes	87	12	87.88%	12.12%
Pabellón Arteaga, Aguascalientes	36	7	83.72%	16.28%
Escárcega, Campeche	29	17	63.04%	36.96%
Juárez, Chiapas	31	0	100.00%	0.00%
Chihuahua, Chihuahua	86	0	100.00%	0.00%
Saucillo, Chihuahua	198	6	97.06%	2.94%
Julimes, Chihuahua	25	37	40.32%	59.68%
Meoqui, Chihuahua	165	10	94.29%	5.71%
Ciudad Guzmán, Colima	0	5	0.00%	100.00%
Juventino Rosas, Guanajuato	106	11	90.60%	9.40%
San Felipe, Guanajuato	59	16	78.67%	21.33%
Valle Santiago, Guanajuato	12	12	50.00%	50.00%
Loreto, Zacatecas	215	21	91.10%	8.90%
Ojo Caliente, Zacatecas	154	1	99.35%	0.65%
Rio Grande, Zacatecas	109	1	99.09%	0.91%
Amealco, Querétaro	0	18	0.00%	100.00%
Colón, Querétaro	0	11	0.00%	100.00%
Corregidora, Querétaro	11	18	37.93%	62.07%
Jamay, Michoacán	101	25	80.16%	19.84%
Sahuayo, Michoacán	24	20	54.55%	45.45%
Venustiano Carranza, Michoacán	16	34	32.00%	68.00%
San Juan de los Lagos, Jalisco	248	44	84.93%	15.07%
Bajo de San José, Jalisco	212	5	97.70%	2.30%
Encarnación de Díaz, Jalisco	180	58	75.63%	24.37%
Jalostitlan, Jalisco	32	35	47.76%	52.24%
Capilla de Guadalupe, Jalisco	5	32	13.51%	86.49%
Capilla de Milpillas, Jalisco	23	14	62.16%	37.84%
San Miguel el Alto, Jalisco	15	42	26.32%	73.68%
Teocaltiche, Jalisco	74	0	100.00%	0.00%
Tlajomulco, Jalisco	64	4	94.12%	5.88%
Tepatitlán de Morelos, Jalisco	8	21	27.59%	72.41%
Valle de Guadalupe, Jalisco	0	25	0.00%	100.00%
Zapotlanejo, Jalisco	89	0	100.00%	0.00%
Lagos de Moreno, Jalisco	553	5	99.10%	0.90%
San Diego de Alejandría, Jalisco	30	8	78.95%	21.05%
San Julian, Jalisco	63	36	63.64%	36.36%
San José de los Reynoso, Jalisco	123	0	100.00%	0.00%
Unión San Antonio, Jalisco	51	0	100.00%	0.00%
Piedras Negras, Veracruz	0	49	0.00%	100.00%
Palma Sola, Veracruz	110	14	88.71%	11.29%
La Joya, Veracruz	18	31	36.73%	63.27%
<b>Total</b>	<b>3,362</b>	<b>705</b>	<b>82.67%</b>	<b>17.33%</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa



*iv) Análisis de los productores que pertenecen a alguna asociación ganadera*

El cuadro 4 presenta la clasificación de los productores que pertenecen a alguna asociación ganadera. Con ello, se puede obtener la clasificación completa de cada uno de los Centros de Acopio en productores grandes, medianos, pequeños y micro.<sup>64</sup>

Los grandes productores que pertenecen a algún gremio solamente se hacen presentes en Juárez, Chiapas con 31 beneficiarios. Esto significa que representan 1.68% del total de los agremiados y 0.75% del total de la afluencia de beneficiarios a los puntos de venta de leche; si se agrega a los no agremiados, hay 56 grandes productores distribuidos en trece centros.

En lo referente a los medianos productores la información proporcionada por Liconsa arroja que representan 3.69% del total de los agremiados, registrando 126 unidades. De esta manera, se confirma que una parte de la población objetivo no tiene presencia importante en el PALN. Incluso, se puede señalar que los productores medianos no aparecen en las asociaciones de nueve Centros de Acopio. El Centro donde mas agremiados de tamaño mediano hay es en Capilla de Milpillas y San José de los Reynoso.

Cabe la posibilidad de que la baja presencia de ganaderos medianos se deba a que tienen la posibilidad de acceder a compradores diferentes a Liconsa. Es importante considerar que entre más grande sea un productor, hay más probabilidades de que presente mayor nivel de tecnificación en sus procesos y un mayor registro en la calidad de su producto. Por tal motivo podrían acceder a un mejor precio del que ofrece Liconsa a través del PALN. Otra alternativa es que los

---

<sup>64</sup> Como ya se fue mencionado, no se incluye a 26 productores agremiados del Municipio de Jamay, Michoacán correspondientes a la Asociación de Productos Lácteos de Zapotlán y a 14 productores agrupados bajo la G.N.H. de San Miguel del Cuarenta S.C. de R.L. en Lagos de Moreno, Jalisco. Para tales productores no se dispone información del número de vacas, lo cual impide aproximar el ganado por productor y por tanto clasificarlos en los términos del cuadro 4. Incluyéndolos se obtiene el número total de agremiados que es de 3,362.



de tamaño mediano tienen una baja participación en el PALN simplemente porque a su vez representan una proporción baja del total de los productores existentes; sin embargo, esto no se puede verificar en ausencia de un padrón de productores.

Los productores pequeños representan 42.02% de los agremiados, lo que corresponde a 1,396 beneficiarios. En este rubro es relevante notar que existen 25 centros en los que no hay más de 30% de pequeños productores en asociaciones como proporción de los integrantes de la asociación. Existen diversos casos en donde la totalidad de los productores agremiados que venden en el Centro de Acopio son de tamaño pequeño, tales como Granjas Fátima, Chihuahua, Venustiano Carranza, San Juan de los Lagos, Jalostitlan, Capilla de Guadalupe, Teocaltiche, Tepatitlán de Morelos, San José de los Reynoso y Unión San Antonio.

En lo que se refiere a los micro productores que forman parte de los gremios, podemos observar que éstos constituyen la mayor proporción con 53.25% del total. Una posible explicación responde a la necesidad de generar economías de escala en actividades relativas a la operación y comercialización que realiza cada uno de los productores y a la adquisición de insumos de menor valor. De igual forma, la actuación en grupo permite contar con un mayor volumen, lo que se traduce en mayor representatividad en el mercado y gozar de las ventajas del poder de negociación.


**Cuadro 4**

<b>Composición de las asociaciones de productores beneficiarios del PALN por capacidad</b>									
	<b>Micro</b>	<b>%</b>	<b>Pequeño</b>	<b>%</b>	<b>Mediano</b>	<b>%</b>	<b>Grande</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Granjas Fátima, Aguascalientes		0%	87	100%		0%		0%	87
Pabellón Arteaga, Aguascalientes	17	47%	8	22%	11	31%		0%	36
Escárcega, Campeche		0%		0%	29	100%		0%	29
Juárez, Chiapas		0%		0%		0%	31.00	100%	31
Chihuahua, Chihuahua		0%	86	100%		0%		0%	86
Saucillo, Chihuahua	96	48%	102	52%		0%		0%	198
Julimes, Chihuahua	19	76%	6	24%		0%		0%	25
Meoqui, Chihuahua	153	93%	12	7%		0%		0%	165
Ciudad Guzmán, Colima	-	0%		0%		0%		0%	
Juventino Rosas, Guanajuato	84	79%	11	10%	11	10%		0%	106
San Felipe, Guanajuato	54	92%		0%	5	8%		0%	59
Valle Santiago, Guanajuato	10	83%	2	17%		0%		0%	12
Loreto, Zacatecas	211	98%	4	2%		0%		0%	215
Ojo Caliente, Zacatecas	119	77%	35	23%		0%		0%	154
Río Grande, Zacatecas	82	75%	27	25%		0%		0%	109
Amealco, Querétaro		0%		0%		0%		0%	
Colón, Querétaro		0%		0%		0%		0%	
Corregidora, Querétaro	11	100%		0%		0%		0%	11
Jamay, Michoacán	63	84%	12	16%		0%		0%	75
Sahuayo, Michoacán	24	100%		0%		0%		0%	24
Venustiano Carranza, Michoacán		0%	16	100%		0%		0%	16
San Juan de los Lagos, Jalisco		0%	248	100%		0%		0%	248
Bajo de San José, Jalisco	203	96%		0%	9	4%		0%	212
Encarnación de Díaz, Jalisco	66	37%	114	63%		0%		0%	180
Jalostitlan, Jalisco		0%	32	100%		0%		0%	32
Capilla de Guadalupe, Jalisco		0%	5	100%		0%		0%	5
Capilla de Milpillan, Jalisco	23	100%		0%		0%		0%	23
San Miguel el Alto, Jalisco		0%		0%	15	100%		0%	15
Teocaltiche, Jalisco		0%	74	100%		0%		0%	74
Tlajomulco, Jalisco	39	61%	25	39%		0%		0%	64
Tepatitlán de Morelos, Jalisco		0%	8	100%		0%		0%	8
Valle de Guadalupe, Jalisco		0%		0%		0%		0%	
Zapotlanejo, Jalisco	89	100%		0%		0%		0%	89
Lagos de Moreno, Jalisco	371	69%	168	31%		0%		0%	539
San Diego de Alejandría, Jalisco	2	7%	28	93%		0%		0%	30
San Julian, Jalisco	15	24%	13	21%	35	56%		0%	63
San José de los Reynoso, Jalisco		0%	123	100%		0%		0%	123
Unión San Antonio, Jalisco		0%	51	100%		0%		0%	51
Piedras Negras, Veracruz		0%		0%		0%		0%	
Palma Sola, Veracruz		0%	99	90%	11	10%		0%	110
La Joya, Veracruz	18	100%		0%		0%		0%	18
<b>Total</b>	<b>1,769</b>	<b>53.25%</b>	<b>1,396</b>	<b>42.02%</b>	<b>126</b>	<b>3.79%</b>	<b>31</b>	<b>0.93%</b>	<b>3,322</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

Finalmente, este equipo evaluador recomienda para mejorar la operación del PALN que Liconsa tenga a su alcance un censo y un padrón de productores. Lo anterior, ya mencionado en evaluaciones anteriores, beneficiará a Liconsa en la definición de su población objetivo y por ende en la medición de sus alcances.



#### D. Conclusiones y recomendaciones

**Primera.** El PALN muestra una focalización adecuada dado el objetivo que plantea de atender a pequeños y medianos productores. El programa apoya fundamentalmente a micro y pequeños productores y, en menor proporción, a los medianos. Se cuenta con la información de 41 CDA de un total de 43 CDA en operación y 49 instalados, y considerando a los productores de forma individual (esto es, sin distinguir entre los que operan de forma independiente de los que lo hacen en grupo), se observa que los micro, con un rango de 1 a 15 vacas, representan el 47.64% del total de productores beneficiados. Por otro lado, los productores pequeños, de entre 16 y 50 vacas, forman el 43.36%; y los medianos, de entre 51 y 200 vacas, son el 7.62% de los beneficiarios del programa. Los grandes productores ocupan el 1.39% del grupo beneficiado.

Una razón que puede explicar la baja presencia de productores medianos es que debido a su condición, pueden acceder a formas de distribución diferentes a las de Liconsa. Es importante considerar que entre más grande sea un productor, hay más probabilidades de que presente mayor nivel de tecnificación en sus procesos y un mayor registro en la calidad de su producto. Por tal motivo podrían acceder a un mejor precio del que ofrece Liconsa a través del PALN. Otra alternativa es que los de tamaño mediano tienen una baja participación en el PALN simplemente porque a su vez representan una proporción baja del total de los productores existentes; sin embargo, esto no se puede verificar en ausencia de un padrón de productores.

**Segunda.** Se observa una muy alta y desproporcionada concentración en el acopio de leche, en términos geográficos, de atención y de aprovechamiento de infraestructura. En tan sólo cinco CDA se concentra el 38.87% de los beneficiarios<sup>1</sup>) Lagos de Moreno, Jalisco (14.55%), 2) San Juan de los Lagos,



Jalisco (7.23%), 3) Encarnación de Díaz, Jalisco (5.88%), 4) Loreto, Zacatecas (5.84%) y 5) Bajío de San José, Jalisco (5.37%).

**Tercera.** El PALN cumple con el objetivo de atender a organizaciones gremiales de productores de leche. El 82.67% de los productores beneficiados por el PALN pertenecen a una organización o grupo de productores.

En lo relativo a los micro productores que forman parte de los gremios, podemos observar que éstos constituyen la mayor proporción del total atendido con el 53.25%. Una posible explicación responde a la necesidad de generar economías de escala en actividades relativas a la operación y comercialización que realiza cada uno de los productores y a la adquisición de insumos de menor valor. De igual forma, la actuación en grupo permite contar con un mayor volumen, lo que se traduce en mayor representatividad en el mercado y gozar de las ventajas del poder de negociación.

**Cuarta.** El hecho de que poco más de la mitad de los productores beneficiados por el PALN sean de tamaño micro tiene implicaciones tanto positivas como negativas. Por el lado positivo, puede representar un apoyo hacia los productores más pobres, con menos recursos productivos y más necesitados. Por el lado negativo, son precisamente las condiciones asociadas a su tamaño – tecnología de productividad y competitividad, de calidad, de especialización, etc. - las que hacen más probable que el apoyo al precio no impacte en su actividad productiva, sino que meramente signifique una transferencia de ingreso que apoye su consumo familiar. Esto significa entonces hablar de una intervención más de carácter social o asistencial que propiamente de desarrollo económico y productivo.

Se recomienda a los tomadores de decisiones relacionados con el PALN, específicamente al Consejo de Administración de Liconsa, a la Sedesol, la Sagarpa, y a la Comisión de Agricultura y Ganadería de la H. Cámara de



Diputados del Congreso de la Unión, analizar las implicaciones que puede tener el hecho de que la mayoría de los productores beneficiados por el PALN sean de tamaño micro, a efecto de definir cuáles son los tipos de apoyos más apropiados para este tipo de productores en particular.

**Quinta.** Se recomienda a la SAGARPA el levantamiento de un censo de productores nacionales de leche, que permita mejorar los instrumentos relacionados con la cobertura y focalización de los programas de apoyo, entre ellos el del PALN, y en especial a éste le permitiría fijar mejor su población objetivo, direccionar de manera más eficiente y equitativa sus apoyos, y medir de forma más precisa los efectos e impactos de su labor.



## V. Evaluación de operación

### A. Cuadro resumen

Operación del PALN durante 2006	
1	Los <b>recursos humanos destinados a la oficina central han mejorado su nivel de eficiencia asignativa</b> en términos de litros (número de litros acopiados entre el número de personas contratadas), pasando de 2.1 millones de litros por persona para el año 2002 a 6.98 millones de litros para el 2006.
2	El excedente de recursos destinados a los centros de almacenamiento de leche sobre el presupuesto de 2006 fue de aproximadamente 14%.
3	En 2006 los recursos ejercidos para la compra de leche son 3.17 veces los recursos fiscales presupuestados y en promedio para 2006, la eficacia en la presupuestación de la compra de leche fue de 98% del presupuesto—incluyendo los recursos propios de Liconsa.
4	Los estados con menor costo unitario en la adquisición de leche nacional son Aguascalientes y Zacatecas con 3.55 y 3.58 pesos por litro respectivamente. El más alto es Campeche con 3.82 pesos.
5	En términos de costos de operación unitarios, los estados con mayor eficiencia son Chihuahua y Aguascalientes con 0.08 pesos por litro. El estado con el mayor costo es Chiapas con 7.84 pesos.
6	El costo total para 2006 por productor de acuerdo con la información del Registro Nacional de Proveedores que presentó Liconsa fluctúa entre \$120,457 en Chihuahua hasta \$1, 174,770 en Colima. No obstante, la información que se presenta se encuentra incompleta para realizar un detalle más preciso.





## B. Introducción

La evaluación de operación incluye un análisis de los procesos operativos que se realizan a través del establecimiento de diagramas de flujo de dichos procesos con sus respectivos actores definidos en las Reglas de Operación; del análisis de la asignación de recursos humanos y del análisis de los retos operativos señalados en la Evaluación de Resultados del PALN 2005. Por otro lado, se realiza la verificación del cumplimiento de las metas físicas y financieras con dos análisis de eficacia en la presupuestación: de los gastos de los Centros de Acopio y de la compra de leche nacional. Finalmente, se realiza un análisis de costos.

## C. Evaluación de procesos

Este apartado analiza el cumplimiento de las Reglas de Operación vigentes para 2006 del PALN, así como la normatividad general además del análisis de las metas físico-financieras.

Para su elaboración, se analizó la documentación relacionada a los sistemas de información y también se aplicaron entrevistas a profundidad<sup>65</sup> a los responsables de la operación del programa a nivel central. Lo anterior es pertinente señalarlo ya

---

<sup>65</sup> Las entrevistas a profundidad se hicieron conforme a la metodología que propone Esterberg (2002), con un guión estructurado a partir de preguntas previamente definidas; sin embargo, se buscó que el guión no inhibiera el intercambio de información libre entre el entrevistador y el entrevistado, a fin de que éste último pudiera expresar sus opiniones e ideas en sus propias palabras. Las entrevistas cuidaron que las preguntas tuvieran sentido para el entrevistado, elaboradas con un lenguaje apropiado de acuerdo al contexto. Adicionalmente, tal y como lo señalan los manuales, se evitó hacer preguntas con dicotomías y/o preguntas que sesgaran la respuesta. Se entrevistó a quienes estuvieron directamente involucrados en las diversas fases de operación del programa y/o quienes le han dado seguimiento. Con relación a la interpretación, dado que el trabajo en esencia constituye una investigación de carácter cualitativo, no existe un único método; por ello se emplearon distintas técnicas para la interpretación.



que a lo largo del texto se hace referencia a los resultados obtenidos en dichas actividades.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Para el primer semestre de 2006, se celebraron dos entrevistas el día 30 de agosto de 2006 en las oficinas centrales de Liconsa, con el MVZ. Jorge Ramírez, Jefe del Departamento de Captación de Leche Nacional; y la segunda entrevista tuvo lugar el día 4 de septiembre del mismo año con el Lic. Gerardo Álvarez Tostado Valdivia, Subdirector de Presupuesto, ambas en la Oficina Central de Liconsa. Para el segundo semestre de 2006, se celebraron otras dos entrevistas con funcionarios de Liconsa el 1 de marzo de 2007: La primera con el Ing. José Luis Castillo, Subdirector de Maquila y Compra de Liconsa; la segunda con el Ing. Gonzalo Robles, Director de Planeación y Finanzas. Adicionalmente, se hicieron entrevistas con más de 10 productores vía telefónica. Los productores fueron elegidos por Liconsa buscando que se cubrieran diferentes zonas geográficas.



i) Principales procesos operativos definidos en las ROP y actores responsables

Figura 1. Diagrama de operación para grupos o sociedades

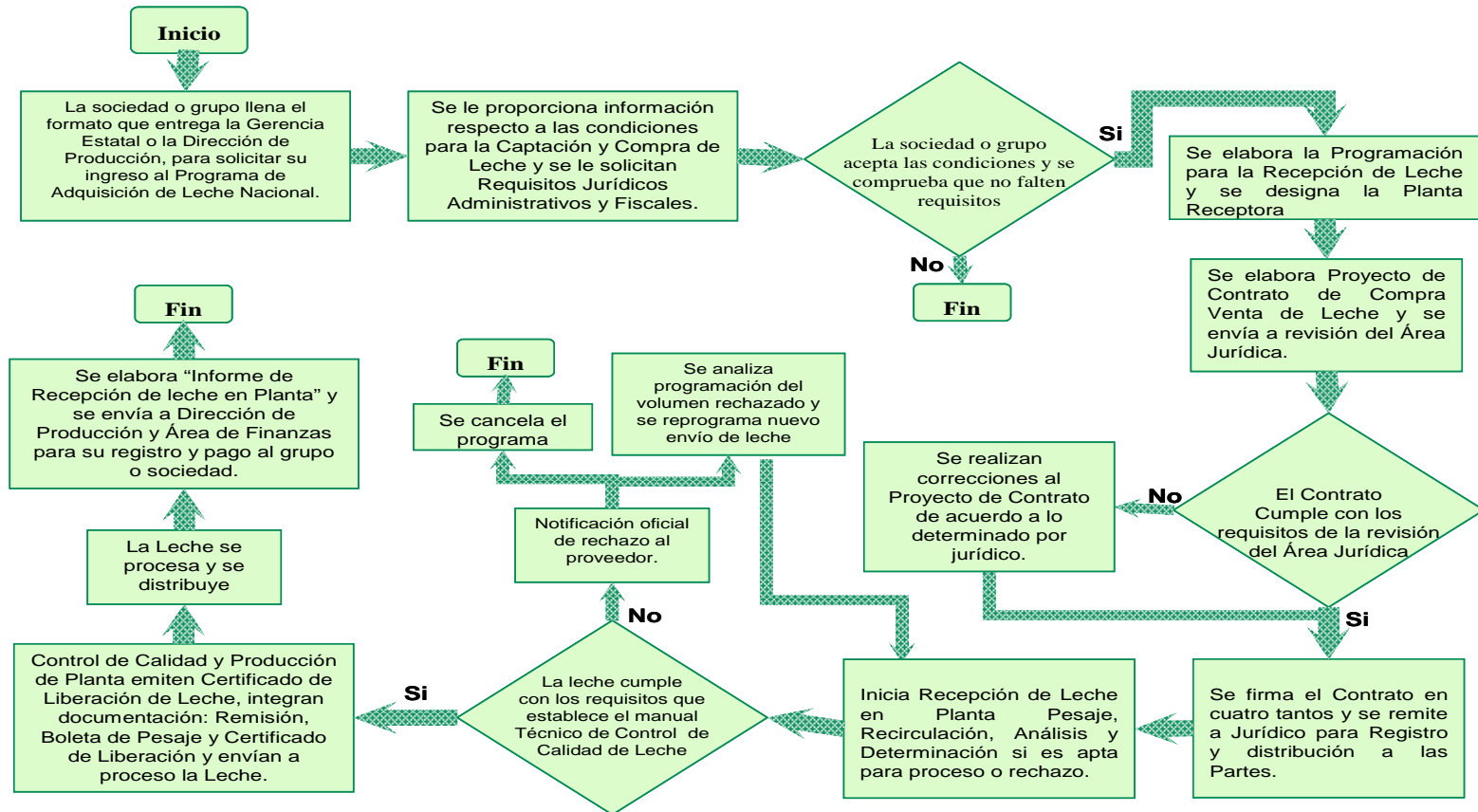
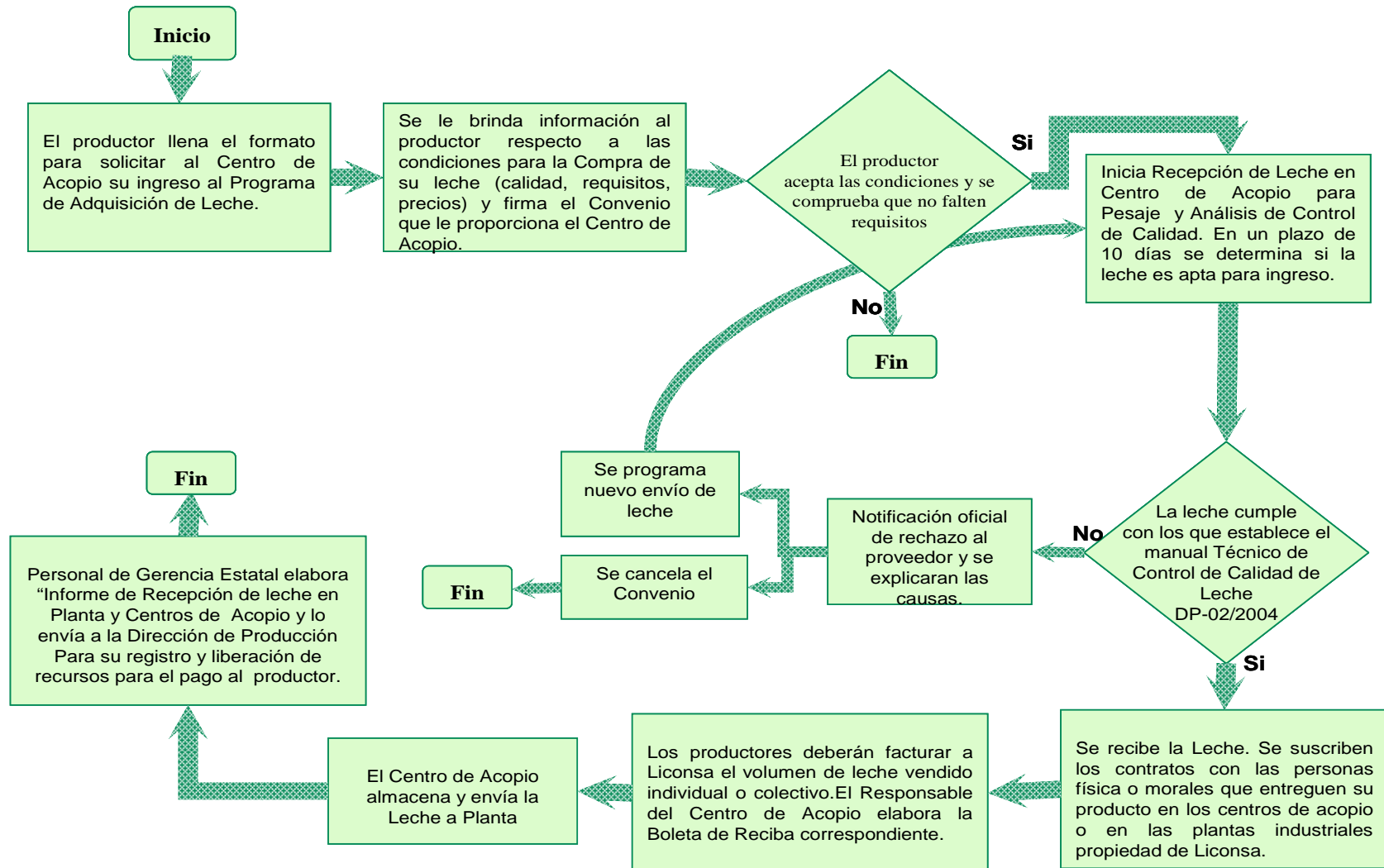




Figura 2. Diagrama de operación para productores no integrados





*ii) Análisis de la asignación de recursos humanos*

En este apartado se determina si el análisis de la asignación de los recursos humanos es el adecuado para realizar cada uno de los procesos establecidos en las ROP y la Normatividad Interna de Liconsa (en Oficina Central y específicamente en la Subdirección de Maquila y Compra de Leche).

Para determinar si la asignación de los recursos, sean estos humanos o no, es adecuada para la realización de una tarea es necesario recurrir al concepto de eficiencia en la organización. Dicha eficiencia está compuesta por dos elementos principales:

- a) El primero es la llamada eficiencia asignativa que consiste en la obtención de la mayor cantidad de producto para un determinado nivel de recursos o, en su forma dual, obtener un determinado nivel de producto con la menor cantidad de insumos dada la tecnología.
- b) El segundo elemento es la llamada eficiencia organizacional. Se dice que una entidad es eficiente organizacionalmente si no tiene alternativas que de forma consistente, conduzcan a mejores resultados.

Es importante señalar que la organización se entiende como un ente que vincula agentes a través de contratos a fin de generar servicios o productos. La eficiencia organizacional está relacionada entonces con el diseño contractual, la ejecución del intercambio y los elementos post contractuales relacionados a los premios o castigos por el cumplimiento o incumplimiento de lo pactado.

Para evaluar si una organización es eficiente es necesario construir un punto óptimo de referencia contra el cual se compare la entidad analizada y de esta manera corregir o cambiar aquello que limita alcanzar el nivel eficiente. La eficiencia asignativa requiere tener como referencia la relación producto-insumo



óptimo en tanto que la eficiencia organizacional se refiere a la manera en la cual se realiza la vinculación de los agentes que intervienen para llevar a cabo la producción de bienes o servicios.<sup>67</sup>

a. Antecedente

Para analizar la evaluación de la eficiencia asignativa y organizacional es fundamental tener como antecedente un par de hechos:

Liconsa durante los años ochenta y partir de los noventa llevó a cabo el Programa de Fomento a la Producción Lechera (PFPL).<sup>68</sup> El objetivo de este programa era apoyar a los pequeños y medianos productores de leche poniendo a su disposición diversos servicios que propiciaran una producción de mayor calidad y cantidad de leche, reduciendo los costos de producción e incrementando su rendimiento. Para hacer llegar los servicios y productos necesarios a los ganaderos se generaron Centros de Acopio donde se captaba leche y se vendían los insumos necesarios para la producción lechera. Dichos Centros de Acopio contaban con apoyos como el de los bancos de forraje, el centro de mejoramiento genético y los centros de recría. A su vez, esto se complementaba con asistencia técnica integral enfocada a los aspectos de sanidad, alimentación, reproducción, manejo del hato, administración y evaluación de la explotación. Para el año 1987 se contaba con 42 Centros de Acopio.

Para la operación del programa, de acuerdo a lo descrito por el MVZ Jorge Ramírez, el PFPL manejaba de 60 a 70 trabajadores como personal de control. Los Centros de Acopio tenían alrededor de seis personas y en algunos casos hasta ocho.

---

<sup>67</sup> Roberts, J. (2004) *The Modern Firm. Organizational Design for Performance and Growth*. New York: Oxford University Press. Milgrom, P. y J. Roberts (1992) *Economics, Organization And Management* Prentice Hall.

<sup>68</sup> Ruiz, G. (1987) *Historia del Abasto Social de Leche en México*. Liconsa



Terminada la etapa de fomento a la producción, Liconsa se reconvirtió en una institución abocada al abasto social de leche. Si bien se realizaban tareas de acopio éstas se hacían a través de las plantas y los centros localizados en Jalisco (San Juan de los Lagos, San José y Lagos de Moreno), Aguascalientes y Veracruz.

La operación era sencilla ya que la compra se dedicaba a excedentes y el precio era de indiferencia, aunque no implicaba la afluencia de un gran número de productores. El peso de esta tarea no significaba una carga adicional en términos de monitoreo y coordinación para el área de producción o para el área de finanzas. Así, existían de manera muy clara tres periodos de alto acopio muy bien definidos: semana santa, verano (junio y julio) y diciembre; lo que simplificaba tanto la presupuestación como el manejo técnico-productivo.

b. Evaluación de procesos: eficiencia asignativa.

Para evaluar la eficiencia asignativa se deben considerar las siguientes circunstancias y diferencias fundamentales que guardan el PALN con el PFPL en cuestión de personal y logística, de acuerdo a lo mencionado por el entrevistado el MVZ. Jorge Ramírez:

- a) El PFPL tenía entre 60 y 70 personas encargadas del control, mientras que el PALN cuenta actualmente con 30 trabajadores.
- b) Actualmente los grandes CDA tienen para su operación 5 personas y 3 cuando los centros son pequeños o medianos. Bajo el PFPL, se manejaban 6 personas y en algunos casos hasta 8.
- c) Asimismo, una diferencia más es que el PALN tiene como reto adicional la dispersión entre los CDA, implicando con ello:
  - i. la necesidad de radio comunicación,
  - ii. visitas de supervisión,



- iii. contar con gente de experiencia como coordinador o supervisor de Centros de Acopio. Se calcula que un supervisor puede hacer 400 km al día.
- c) No se tienen datos del volumen de acopio bajo el PFPL para realizar una comparación con el PALN.
- d) Tomando como referencia el comportamiento de la Dirección de Producción de 2000 al 2006, es importante señalar que ésta sí ha incrementado el número de trabajadores pasando de 44 personas en el 2002 a 64 personas en el 2006, como se aprecia en el cuadro 1:

**Cuadro 1  
Dirección de Producción**

<b>Personal en oficina central de la Dirección de producción</b>					
<b>PUESTO</b>	<b>AÑOS</b>				
	2002	2003	2004	2005	2006
Director de área	1	1	1	1	1
Subdirector	2	3	3	3	3
Jefe de departamento	8	8	12	11	11
Operativo	33	34	58	47	49
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>74</b>	<b>62</b>	<b>64</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información proporcionada por Liconsá.

Por otro lado, si se evalúa el desempeño en términos de litros capturados, es decir, número de litros entre el número de personas contratadas, ésta pasa de 2.1 millones de litros por persona en el 2002, a 4.49 en 2005; y a 6.98 en 2006.<sup>69</sup> Considerando esto se podría señalar que la eficiencia asignativa en la Dirección de Producción se ha incrementado.

Aunque parece extraño que la Dirección de Producción haya tenido la capacidad de ajustarse al reto que impuso el PALN y que significó la llegada masiva de

<sup>69</sup> El monto de litros de leche (líquida y en polvo) captada en 2002 es 95.05 millones de litros, en 2005 es 278.4 millones y para 2006 fue de 446.9 millones de litros. Fuente. Dirección de Producción.





productores en 2005 y 2006; la explicación de la capacidad de ajuste se encuentra en la experiencia previa que tuvo la Dirección de Producción cuando al terminar el Programa de Fomento a la Producción, la Dirección quedó a cargo de los Centros de Acopio. En este sentido, el desorbitado crecimiento en captación de leche exige para hacer frente a la llegada masiva de productores, más que un aumento de recursos humanos, un desarrollo de las condiciones técnicas adecuadas para el manejo administrativo y la recepción de la leche. Es por ello, que se recomienda en lo que respecta al manejo administrativo la creación de un sistema de información que permita manejar de manera rápida y precisa los datos en torno a los productores a fin de: a) facilitar el monitoreo y seguimiento de la información que proveen Centros de Acopio y la Oficina Central y b) agilizar el proceso de liberalización de efectivo.

En lo que respecta al mejoramiento de las condiciones para la recepción de leche, antes de hacer las recomendaciones pertinentes, es necesario señalar otro antecedente: las plantas de Liconsa estaban destinadas substancialmente para la rehidratación de leche en polvo. Dado el crecimiento en el acopio que ha vivido el PALN, la capacidad de recepción actual de las plantas se ven rebasadas obligando a una nueva programación para la agilización del procesamiento y envasado de la leche. Dicha programación tiene como factor de riesgo la transportación ya que, de darse una acumulación de camiones, la leche se descompondría significando una pérdida para el PALN. Por lo anterior, se necesita de acuerdo al MVZ. Ramírez:

- a) fortalecer el proceso de enfriamiento a través de un sistema de enfriamiento *chiller* en los CDA, que permita la salida pausada de la leche y disminuya los riesgos de congestión en el transporte e
- b) incrementar los silos en las plantas a fin de atender a un mayor volumen de transportes y disminuir el tiempo de espera.



c. Evaluación de procesos: eficiencia organizacional.

Como se ha expresado anteriormente, desde el punto de vista de la eficiencia organizacional, se dice que una entidad es eficiente organizacionalmente si no tiene alguna otra alternativa, que de forma consistente, conduzca a resultados mejores. Es importante señalar que la organización se entiende como un ente que vincula agentes a través de contratos a fin de generar servicios o productos. La eficiencia organizacional está relacionada entonces con el diseño contractual, la ejecución del intercambio y los elementos post contractuales relacionados a los premios o castigos por el cumplimiento o incumplimiento de lo pactado.

Un hecho evidente a partir de lo descrito es que el intercambio entre Liconsa y los productores adolece de un serio defecto. A expensas del análisis que se haga sobre las Reglas de Operación y su cumplimiento, el génesis del crecimiento desmesurado en acopio, se encuentra en la definición y cumplimiento de las metas, las cuales establecen los límites que tiene Liconsa con respecto al acopio de leche y su responsabilidad ante los productores. Dichas metas no son consistentes y son violentadas de acuerdo a criterios que están alejados de la realidad técnica-productiva de Liconsa. De lo anterior, se derivan los riesgos que en términos de operación enfrenta la empresa y que se traducen en la necesidad de inversión. Bajo esta perspectiva y para poder solventar dichas carencias se requiere establecer dos principios:

- a) Las metas deben estar definidas en función de la capacidad de acopio de Liconsa y deben ser respetadas a pesar de la coyuntura que se presente
- b) Se debe establecer una relación directa entre la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La primera determina el volumen de leche a comprar por parte de Liconsa S.A. de C.V., el precio que debe cubrir por dicha materia prima y los gastos de operación del programa. El segundo, asigna los



recursos fiscales necesarios y suficientes para hacerle frente a esta adquisición y operación. No es posible que exista una flagrante separación entre éstas ya que no sólo pone en peligro la adquisición de leche, sino la seguridad financiera de Liconsa. El análisis referente al cumplimiento de las metas físicas y financieras ahondará en este punto.

Del análisis se desprende que los recursos humanos destinados a la oficina central han mejorado su nivel de eficiencia asignativa. Asimismo, se observa que más que el incremento de los recursos humanos es necesaria la inversión en infraestructura física. Lo anterior, es válido si se sigue la dinámica que ha prevalecido en el PALN desde su instauración. No obstante, estas inversiones serían innecesarias si las metas que se establecen fueran acordes con la capacidad de acopio de Liconsa y existiera consistencia entre Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.



iii) Análisis de los retos operativos señalados en la Evaluación de Resultados del PALN 2005

Retos 2005	Recomendación 2005	Respuesta
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los sistemas de información del PALN se concentran en la operación administrativa y la captación de leche, pero resultan muy limitados para dar seguimiento al logro de los objetivos del programa. (G y R)</li> <li>Asimismo, es difícil manejar y verificar el manejo de la información relacionada con los registros de productores y de compra. (G y R)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda a Liconsa que una vez que hayan sido redefinidos los objetivos del programa, se desarrollen sistemas de información a la medida de sus objetivos y necesidades operativas, además de ampliar y mejorar los componentes del actual sistema. (segunda etapa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durante 2006 se sistematiza y mejora el Registro Nacional de Productores. Sin embargo es necesario tener un control detallado de los miembros que conforman las uniones y grupos de productores, a fin de dimensionar adecuadamente el impacto del programa.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>El PALN no cuenta con indicadores que permitan medir procesos clave del proceso administrativo; si bien un indicador que mide el grado de avance en el volumen adquirido de leche contra la meta programada, se considera insuficiente. (G y R)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda a Liconsa incorporar indicadores adicionales; se sugieren además los siguientes indicadores: (i) costo medio por litro; (ii) indicador de irregularidades y (iii) tasa de crecimiento en el número de productores individuales atendidos. (segunda etapa evaluación)</li> <li>El sistema de recepción de quejas y denuncias del PALN no opera. (G y R)</li> <li>Se recomienda a Liconsa hacer un análisis o investigación interna para dilucidar qué ha pasado con el sistema de quejas y denuncias, tal como se indica en las Reglas de Operación. (segunda etapa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se incorporan los indicadores i) y ii).</li> <li>Se estableció como acuerdo entre Liconsa y los evaluadores no emplear el indicador iii) dado que la población objetivo no es conocida, por lo que la interpretación de dicho indicador carecería de significado.</li> <li>Se dirigió a los evaluadores el oficio No. 20/143/136/07 en que se presenta el resultado de las indagaciones realizadas por parte del Órgano Interno de Control que señala que no se han recibido quejas por parte de los productores durante el 2006.</li> </ul>



Retos 2005	Recomendación 2005	Respuesta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El PALN presenta incumplimientos en el proceso administrativo relacionado con el Ingreso al Registro Nacional de Proveedores de Liconsa, porque recibe leche en los CDA y plantas sin que se haya aprobado la solicitud de ingreso o firmado los respectivos contratos. (R)</li> <li>• Esto ocurre principalmente por la dinámica y afluencia de productores hacia algunos CDA, donde se ha rebasado la capacidad administrativa establecida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se recomienda a Liconsa automatizar y hacer eficiente la gestión y operación administrativa del programa en los CDA, equipándolos con sistemas de cómputo e Internet que permitan un registro electrónico de respuesta rápida y en tiempo real. (segunda etapa)</li> <li>• Se sugiere modificar las Reglas de Operación para expedir el ingreso al Registro Nacional de Proveedores, permitiendo que se reciba la leche a los productores mientras se valida su aceptación y se firman los contratos, tal como sucede en la práctica. (segunda etapa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La carencia de recursos ha impedido el equipamiento de los CDA con sistemas de cómputo e Internet que permitan un registro electrónico de respuesta rápida y en tiempo real a fin de hacer eficiente la gestión y operación administrativa del programa.</li> <li>• A pesar de que las ROP se modificaron, haciendo más explícito el trámite de ingreso al Registro nacional de Proveedores, no existe una adaptación normativa en las ROP que permita atender a los proveedores, mientras gestionan su ingreso al Programa, tal y como sucede <i>de facto</i> en los CDA.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los productores beneficiarios del PALN han direccionado toda o la mayor parte de su oferta hacia Liconsa, debido principalmente a que paga precios por encima del mercado. (G y R)</li> <li>• El programa ha contribuido al alza de precios de la leche en los mercados locales y áreas de influencia donde actúa, situación que afecta negativamente a compradores pequeños y medianos que no tienen la alternativa de importar leche en polvo. (G y R)</li> <li>• El PALN no ha contribuido a un crecimiento en la producción de leche de los productores beneficiarios y por ende, tampoco del volumen global de los mercados locales y regionales en donde opera. (G y R)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar a mayor detalle las implicaciones a corto y mediano plazo del redireccionamiento de la oferta de los productores beneficiarios a Liconsa. (segunda etapa)</li> <li>• Analizar la dimensión y relevancia de los impactos negativos en los pequeños compradores de leche nacional, debido al alza de los precios, (segunda etapa)</li> <li>• Replantear el diseño y los objetivos del PALN, ya que no ha generado incremento en la producción de leche de productores beneficiados. (segunda etapa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La evaluación 2006 en el capítulo de Resultados contempla el análisis de las implicaciones a corto y mediano plazo del redireccionamiento de la oferta de los productores beneficiarios a Liconsa</li> <li>• En la evaluación 2006 en el capítulo de Resultados se analiza la dimensión y relevancia de los impactos negativos en los pequeños compradores de leche nacional, debido al alza de los precios</li> <li>• Se replantearon el diseño y los objetivos en las ROP 2006; sin embargo el problema persiste.</li> </ul>



Retos 2005	Recomendación 2005	Respuesta
<ul style="list-style-type: none"> <li>El PALN no opera de forma coordinada, ni formal ni informal, con otros programas de apoyo a los productores de leche, particularmente con los de Sagarpa. Ello implica que no se generen complementariedades y/o sinergias. (G y R)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda a Liconsa, Sedesol y Sagarpa establecer mecanismos y compromisos específicos entre el PALN y los principales programas de apoyo a los productores de leche, a efecto de lograr una mejor coordinación institucional y con ello mejores resultados y más beneficios para los productores. (segunda etapa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se ha observado el establecimiento de estos mecanismos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>La metodología para determinar las metas físicas y financieras del programa, no es clara ni explícita, por lo tanto no puede validarse. (G y R)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se recomienda a Liconsa desarrollar y hacer explícita una metodología para establecer las metas físicas y financieras del programa, que involucre al menos un padrón de productores, análisis de sensibilidad entre los precios que paga Liconsa y el volumen ofrecido por los productores, el presupuesto disponible para el PALN y la capacidad de pasteurización de las plantas productoras. (segunda etapa)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dentro de las conclusiones de la evaluación 2006 para el PALN se señala: Las metas de adquisición de leche deben fijarse con base en dos consideraciones. La primera está relacionada con la infraestructura disponible para el acopio, recepción y procesamiento de leche fresca para producir leche líquida pasteurizada para el PASL; la capacidad puede modificarse pero se deberá entonces prever las inversiones y los recursos para ampliarla. La segunda consideración se refiere a la necesaria congruencia entre lo establecido en el artículo sexto transitorio de Ley de Ingresos de la Federación y lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</li> <li>El establecimiento de metas no es explícito ni claro; sino más bien responden a las coyunturas de la oferta a los recursos fiscales y disponibles que no van de la mano necesariamente. Ejemplo de ello fue que durante el primer semestre rebasaron las metas de adquisición de leche, por lo que para el segundo semestre se realizó un ajuste de compra</li> </ul>



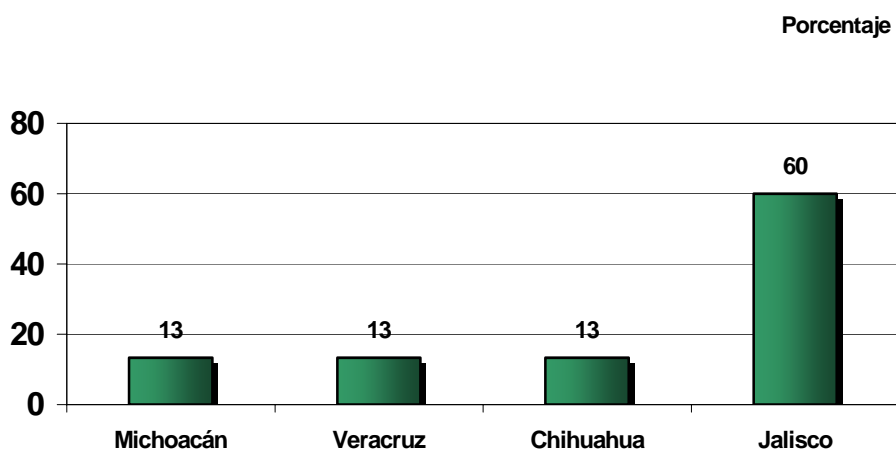
#### D. Operación de los Centros de Acopio

Los Centros de Acopio cumplen con el objetivo general establecido en las ROP, de: “Adquirir leche nacional como materia prima a pequeños y medianos productores de leche de vaca, así como a organizaciones gremiales de productores lecheros, en apego y cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación vigente.”<sup>70</sup> La adquisición de leche fría y caliente se realiza en el territorio nacional a través de productores nacionales de leche de vaca u organizaciones o asociaciones gremiales.

Este apartado se apoya en la encuesta elaborada por el Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey, Campus ciudad de México a productores nacionales de leche adscritos al PALN, para lo cual visitaron 15 CDA ubicados en los estados de Michoacán, Veracruz, Chihuahua y Jalisco.

**Gráfica 1**

#### **Entidad**



Base: Total de encuestados (15)

<sup>70</sup> Reglas de Operación 2006 del Programa de Adquisición de Leche Nacional en URL: <http://www.liconsa.gob.mx>



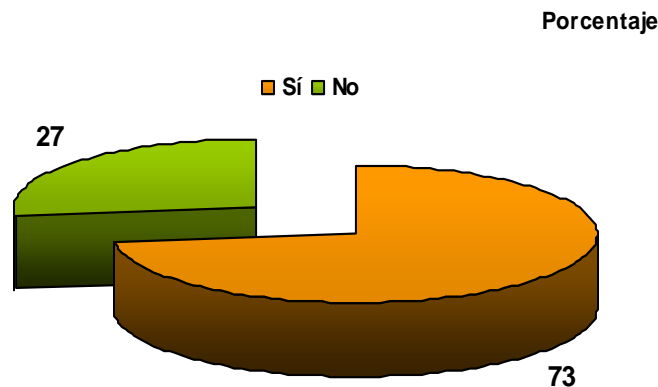
En la encuesta y las visitas se confirmó que los Encargados de los Centros de Acopio llevan un registro de cuántos litros compran, diferenciados entre fría y caliente, a partir de los cuales se genera la facturación de los pagos: “Los productores deberán facturar a Liconsa el volumen de leche vendido en forma individual o colectiva. Las facturas deberán cumplir con lo requisitos fiscales establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”<sup>71</sup>

Los requisitos necesarios para desempeñar el puesto de Encargado de los Centros de Acopio son muy claros en vista de las actividades propias del CDA dedicado a la captación de leche; entre aquéllos solicitados en menor medida se encuentran: vivir cerca de la lechería (53%) y haber trabajado antes en un puesto similar (53%). Éstos parecen no ser relevantes del todo para desempeñar las actividades de un Encargado del CDA, aunque haber trabajado antes en un puesto similar no es un requisito solicitado en todos los casos; un 73% de los Encargados de los CDA aseguró haber trabajado antes en un puesto similar; lo cual, les permite tener experiencia previa en el trabajo desempeñado en el CDA.

### Gráfica 2

#### Ha trabajado antes en puesto similar

P7. ¿Ha trabajado antes en un puesto similar?



BASE: Total de encuestados (15)

<sup>71</sup> *idem.*



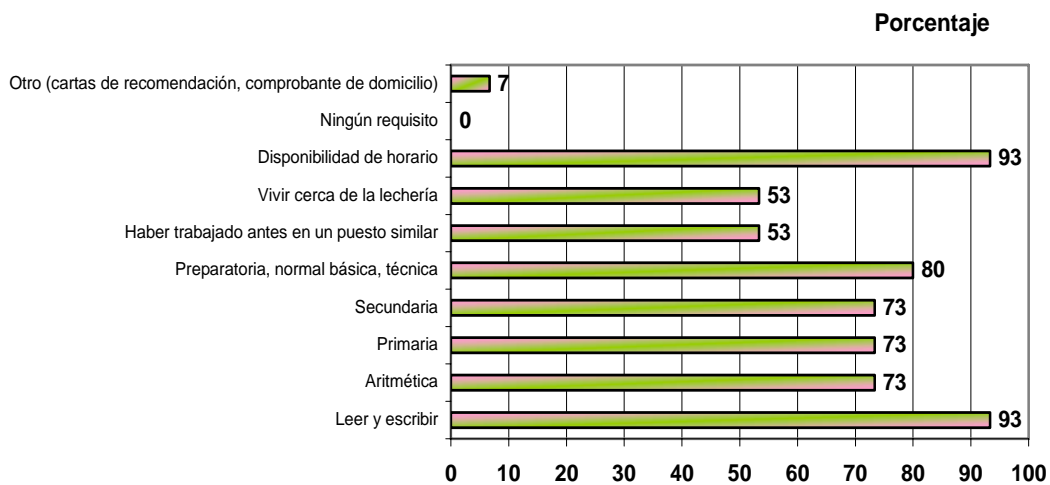


Así, entre los requisitos solicitados con mayor frecuencia está el de la disponibilidad de horario. De los Encargados de los CDA encuestados, el 93% aseguró que esto le fue solicitado; y un 80% afirmó que le fue solicitado un grado superior de estudios, como preparatoria, normal básica o técnica.

**Gráfica 3**

**Requisitos para ser Encargado del Centro de Acopio**

P6. ¿Le pidieron alguno de los siguientes requisitos para ser Encargado de los Centros de Acopio?



BASE: Total de encuestados (15)



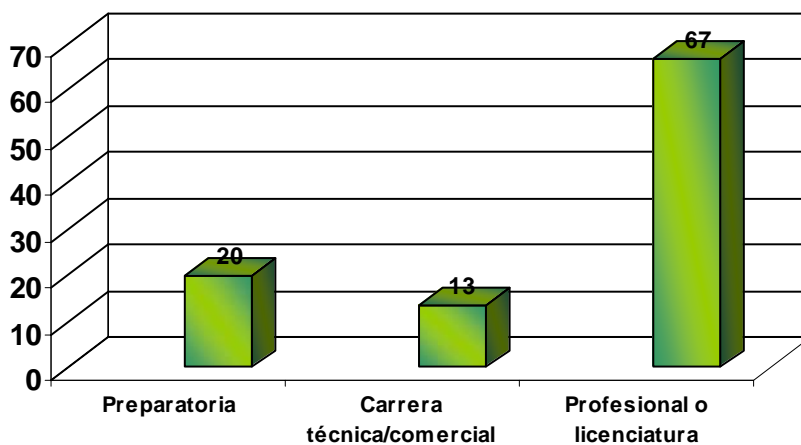
Debido a la importancia del nivel educativo es menester resaltar que todos los Encargados de los Centros de Acopio tienen estudios mayores al nivel básico; un 20% de los Encargados tienen estudios de preparatoria; un 13% estudios en alguna carrera técnica profesional; y un 67% estudios profesionales.

Gráfica 4

### Grado de estudios

P3. ¿Hasta qué grado estudió y aprobó?

Porcentaje



BASE: Total de encuestados (15)

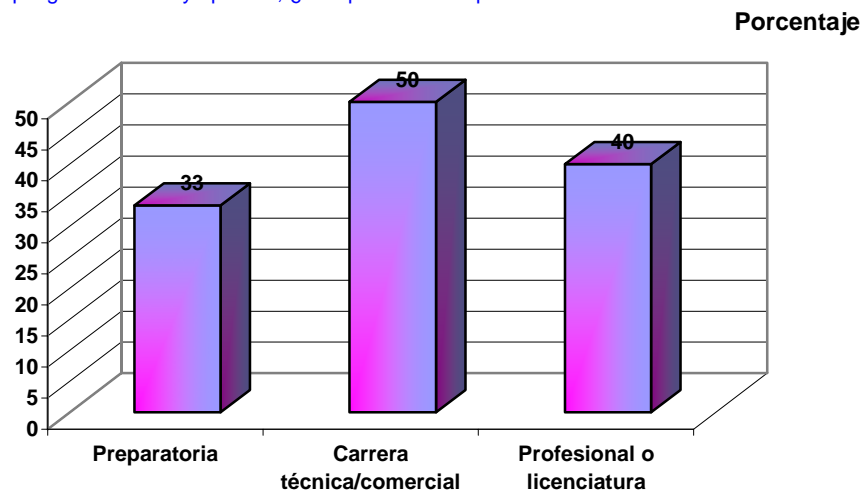


Sin embargo, los datos no muestran que sus estudios han concluido de manera completa y satisfactoria. Los resultados de campo demuestran que sólo el 33% de aquéllos con preparatoria concluyeron sus estudios, mientras que aquéllos con carrera técnica un 50% ha logrado estudios completos en alguna carrera técnica/comercial; y, un 40% ha concluido sus estudios profesionales.

**Gráfica 5**

**Estudios completos**

P3. ¿Hasta qué grado estudió y aprobó?, ¿Completa o incompleta?



BASE: Total de encuestados (15), Preparatoria (3), Carrera técnica/Comercial (2), Profesional (10)

Con base en esta información, es evidente que todos los Encargados de los CDA saben leer y escribir y tienen conocimientos de aritmética, los cuales son normalmente solicitados en un 93% y un 73% respectivamente.

Los requisitos educativos figuran como los más relevantes para desempeñar el puesto de Encargado de los Centros de Acopio, y este requisito se cumple porque todos los encuestados tienen estudios incluso posteriores a la educación básica.

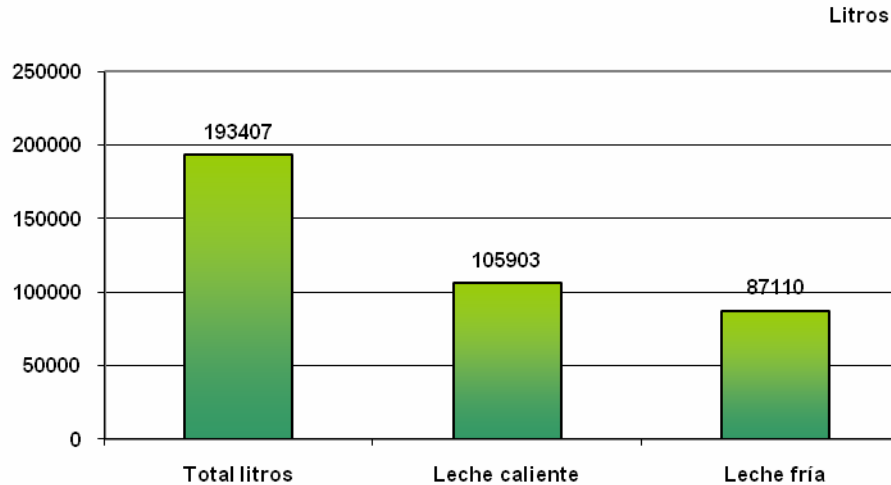


Por otro lado, gracias a que los Encargados llevan un registro de cuántos litros - diferenciados entre fría y caliente - compra el CDA, es posible conocer de forma más precisa que los Centros de Acopio compran en promedio 193,407 litros de leche a la semana; 105,903 litros de leche caliente y 87,110 litros de leche fría.

### Gráfica 6

#### Litros de leche comprados la semana pasada por el CDA

P 16. ¿Cuántos litros de leche compró la semana pasada este Centro de Acopio?



BASE: Total de encuestados (15)

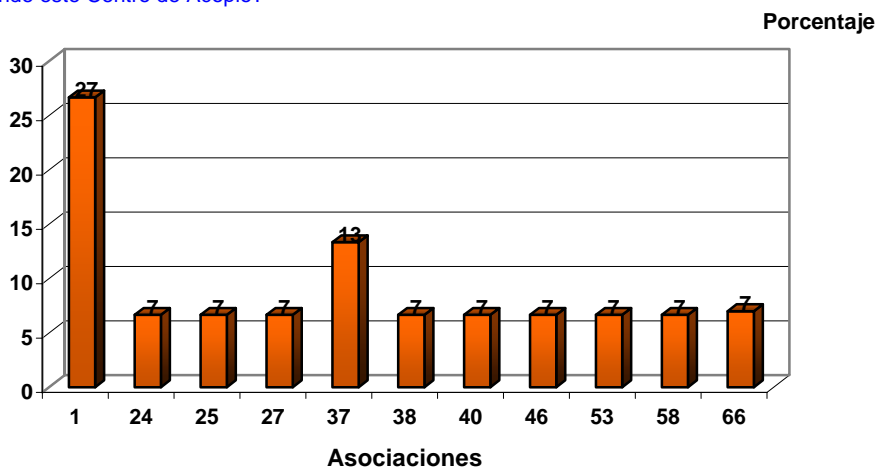


La leche es adquirida de entre una y sesenta y seis asociaciones/ productores de leche nacional adscritas al Programa de Adquisición de Leche Nacional como se muestra en la gráfica 7.

**Gráfica 7**

**Asociaciones/ productores de leche nacional adscritos al PALN que atiende el CDA**

P 14. ¿Cuántas asociaciones/ productores de leche nacional adscritos al Programa de Adquisición de Leche Nacional atiende este Centro de Acopio?



BASE: Total de encuestados (15)

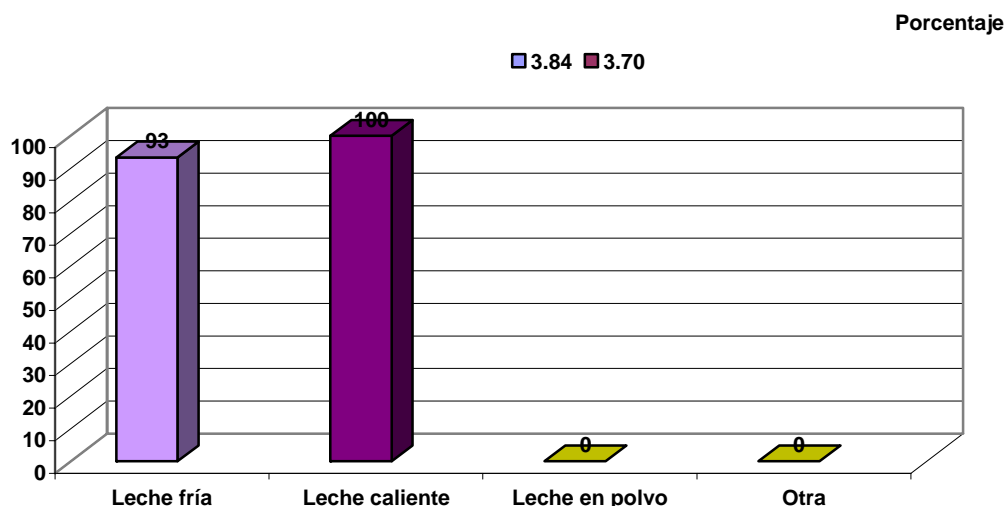


Así, también se observa una homogeneidad en cuanto al precio pagado por parte de los Encargados de los CDA a los productores del PALN por litro de leche adquirido; en el caso de leche caliente todos los Encargados aseguraron comprar el litro de leche caliente a \$3.70; de la misma manera, un 93% de los Encargados afirmó pagar \$3.84 por litro de leche fría; es importante recalcar la ausencia en todos los CDA de compra de leche distinta a la antes mencionada, ya sea en polvo o de alguna otra como se muestra en la gráfica 8.

**Gráfica 8**

**Precio por litro de leche comprado a los productores del PALN**

P20. ¿A qué precio se compra la leche a los productores del Programa de Adquisición Nacional de Leche?



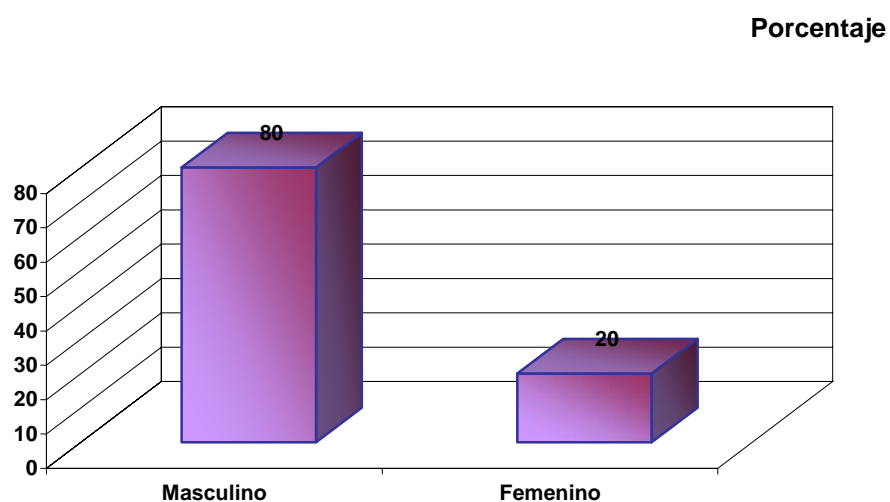
BASE: Total de encuestados (15)



Los Centros de Acopio tienen como Encargados en su mayoría (80%) a hombres cuya edad varía entre 19 y 57 años.

Gráfica 9

### Sexo



BASE: Total de encuestados (15)



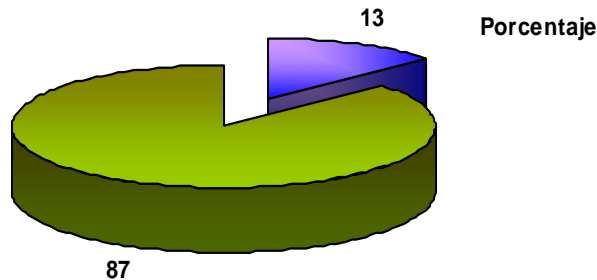
El tipo de pago más frecuente en un 87% de los Encargados encuestados es de una cuota fija quincenal, mientras que la cuota fija mensual es para el 13% del restante de Encargados encuestados.

**Gráfica 10**

**Tipo de pago por trabajar como encargado en el CDA**

P9. ¿Cómo y cuánto le pagan por trabajar como encargado en el Centro de Acopio?

■ Me pagan una cuota fija mensual ■ Me pagan una cuota fija quincenal



BASE: Total de encuestados (15)

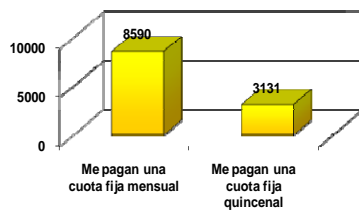
El pago promedio de aquéllos con una cuota fija quincenal es de \$3,131; y de \$8,590 para aquéllos con una cuota fija mensual.

**Gráfica 11**

**Cuanto le pagan por trabajar como encargado en CDA**

P9. ¿Cómo y cuánto le pagan por trabajar como encargado en el Centro de Acopio?

Pesos Mexicanos M.N.



BASE: Total de encuestados (15), Cuota mensual (2), Cuota quincenal (13)





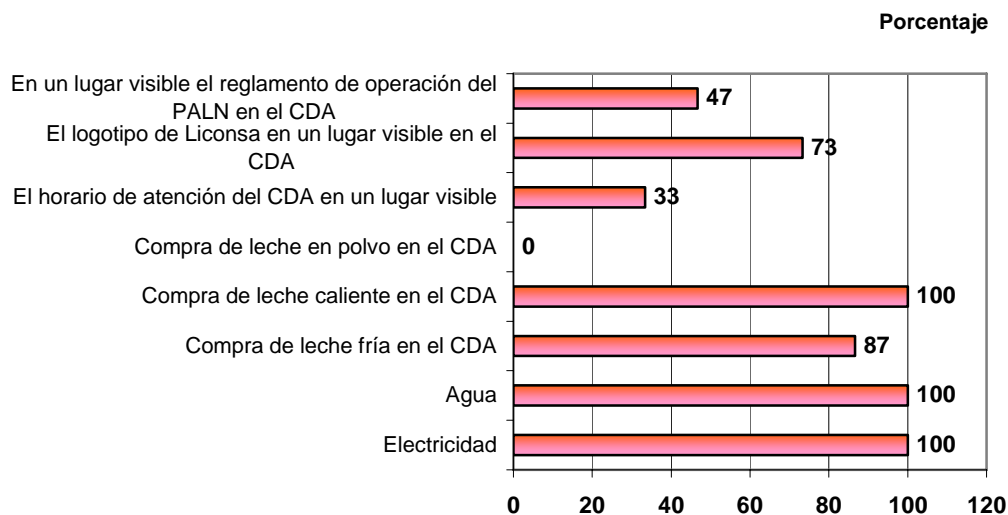
La observación en sitio permitió conocer la situación y las actividades principales del local en general; todos los Centros de Acopio tienen servicio de agua y electricidad, y todos compran leche caliente y solamente el 87% compra leche fría.

Con respecto a la difusión del funcionamiento del PALN en su conjunto, los CDA muestran serias deficiencias; en el 27% de ellos el logotipo de Liconsa no se encuentra en un lugar visible; en el 53% de estos tampoco se encuentra en un lugar visible el reglamento de operación del PALN, y en el 77% no están ubicados en un lugar visible los horarios de atención.

**Gráfica 12**

**Observación de cosas que tiene el Centro de Acopio (Parte 1)**

PP1. Señale de la siguiente lista qué cosas observa que tiene el Centro de Acopio



BASE: Total de encuestados (15)



El funcionamiento de los Centros de Acopio requiere de:

- a) administración;
- b) operación de recepción de leche;
- c) procedimientos de control de calidad de leche;
- d) traslado de la leche a las plantas procesadoras.

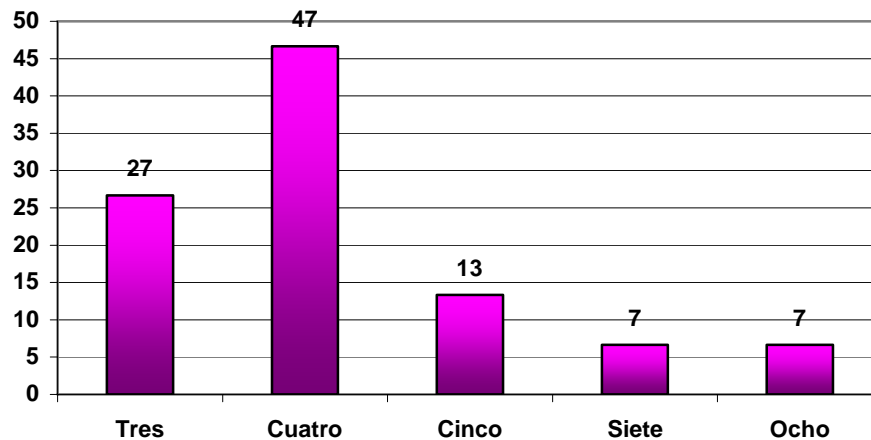
De acuerdo a la Encuesta a Encargados de CDA, tenemos que entre 3 y 8 personas desempeñan estas actividades.

**Gráfica 13**

**Personas que trabajan en el Centro de Acopio**

P12. ¿Cuántas personas trabajan en el Centro de Acopio?

Porcentaje



BASE: Total de encuestados (15)

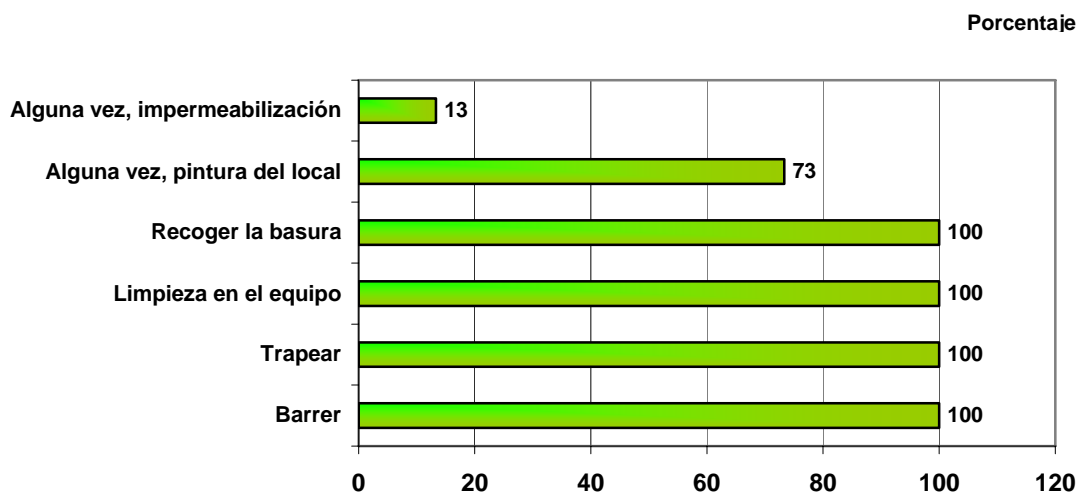


Las actividades de mantenimiento del local de los CDA tales como barrer, trapear, limpiar el equipo y recoger la basura - con relación a las respuestas de los propios Encargados de los CDA- se realizan todos los días de la semana; esta situación cambia cuando nos referimos a la impermeabilización del local, pues sólo el 13% de los CDA lo ha realizado alguna vez.

**Gráfica 14**

**Actividades de mantenimiento del local en la semana pasada**

P23. Se realizan o se han realizado algunas de las actividades de mantenimiento en el local la semana pasada?



BASE: Total de encuestados (15)

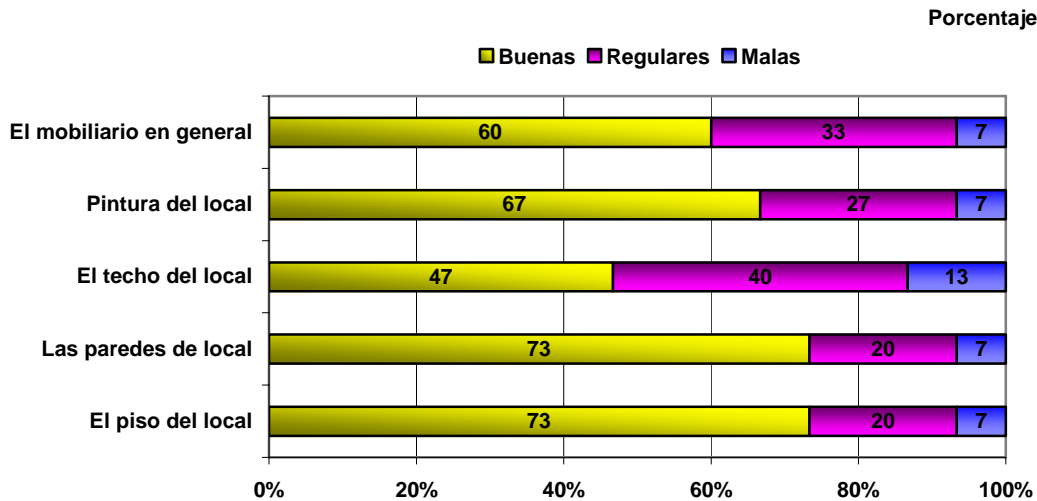


La observación en sitio permitió conocer la percepción de los propios Encargados acerca de las condiciones del local. El 73% de los Encargados de los CDA encuestados considera que las condiciones del piso del local y de las paredes del local son buenas; un 67% definió a las condiciones de la pintura del local como buenas al igual que un 60% lo hizo en relación al mobiliario en general. A diferencia de las anteriores, un porcentaje más bajo de Encargados, el 13% considera que son malas las condiciones del techo del local.

**Gráfica 15**

**Condiciones del local**

PP7. Sobre las condiciones del local. Señale de las siguientes opciones, en qué condiciones se encuentran cada uno de los puntos en relación al Centro de Acopio



BASE: Total de encuestados (15)

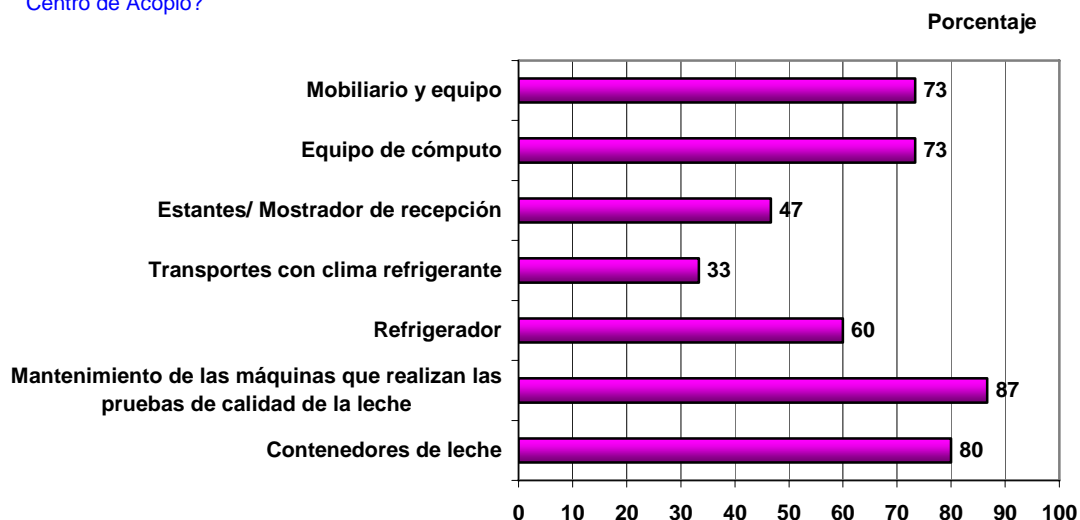


Las actividades de mantenimiento del equipo a diferencia de aquéllas dedicadas al mantenimiento y limpieza del local, no se realizan de manera igualmente habitual. Así, la actividades realizadas con mayor frecuencia, en un 87% es el mantenimiento de las máquinas que realizan las pruebas de la calidad; en un 80% de los CDA se le da mantenimiento a los contenedores de leche; con 73% se ubicaron tanto el mantenimiento al equipo de cómputo como el del mobiliario y equipo; en un menor porcentaje se ubicaron el mantenimiento al refrigerador, 60%; a los estantes/ mostrador de recepción 47%, y transportes con clima refrigerante, 33%.

**Gráfica 16**

**Actividades de mantenimiento al equipo del Centro de Acopio**

P24. ¿Se realizan o han realizado algunas de las siguientes actividades de mantenimiento al equipo del Centro de Acopio?



BASE: Total de encuestados (15)



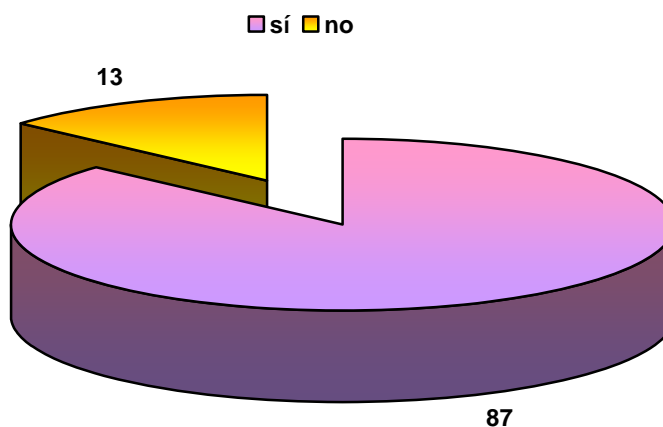
Cuando a los Encargados se les solicitó su opinión acerca de la posibilidad de atender a más productores, un 87% aseguró que es posible atender a más productores y sólo el 13% optó por la imposibilidad de atender a más productores.

**Gráfica 17**

**Atención a más productores**

P18. ¿Cree que este Centro de Acopio podría atender a más productores?

Porcentaje



BASE: Total de encuestados (15)



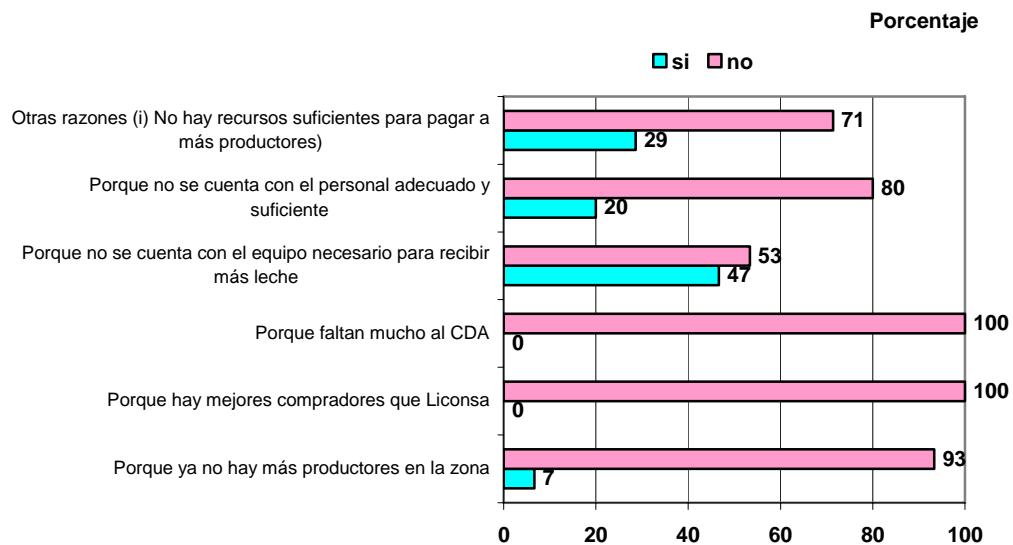
Algunas de las razones para no atender a más productores son:

- a) no se cuenta con el equipo necesario para recibir más leche en 47% de los CDA,
- b) no hay presupuesto para comprar más leche a productores en 29%,
- c) no se cuenta con el personal suficiente y adecuado en un 20%.

**Gráfica 18**

**Razones para no atender a más productores**

P19. ¿Por qué razones no se atiende a más productores?



BASE: Total de encuestados (15)

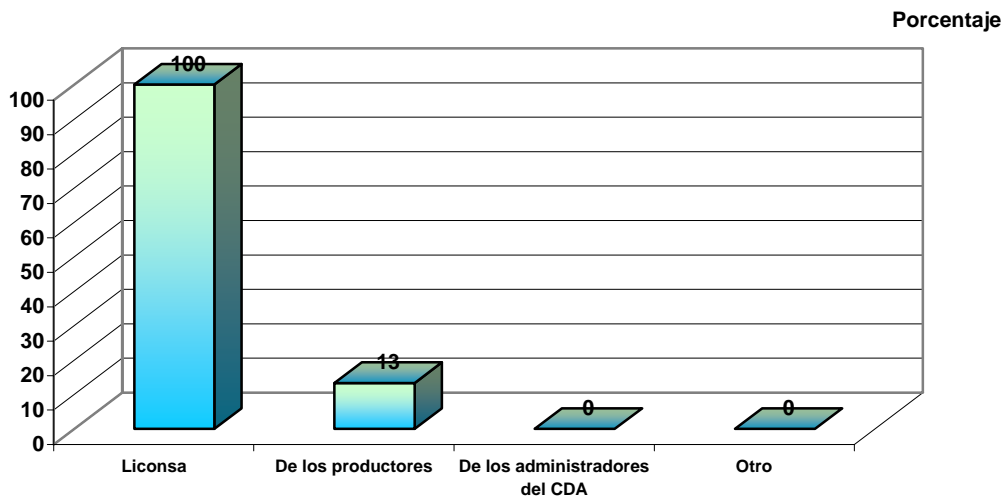


Por otra parte, la administración de los CDA, y de acuerdo a las ROP, la obtención de los recursos para el mantenimiento del local y/o equipo de los CDA, según las respuestas de los Encargados, se obtienen principalmente de Liconsa; sin embargo, un 13% aseguró se obtienen recursos también de los productores.

**Gráfica 19**

**Obtención de recursos para el mantenimiento del local y/o equipo**

P25. ¿De dónde se obtienen los recursos para el mantenimiento del local y/ equipo?



BASE: Total de encuestados (15)

En relación al funcionamiento del sistema de recolección de leche de los Centros de Acopio, de acuerdo con el gráfico 20 se observa que 87% de los encargados no solicitaron al productor el número de registro, al momento de recibir la leche.

Vale la pena señalar que para la evaluación del 2005 se recomendó a Liconsa automatizar y hacer eficiente la gestión y operación administrativa del programa en los CDA, equipándolos con sistemas de cómputo e Internet que permitan un registro electrónico de respuesta rápida y en tiempo real. De esta manera, se





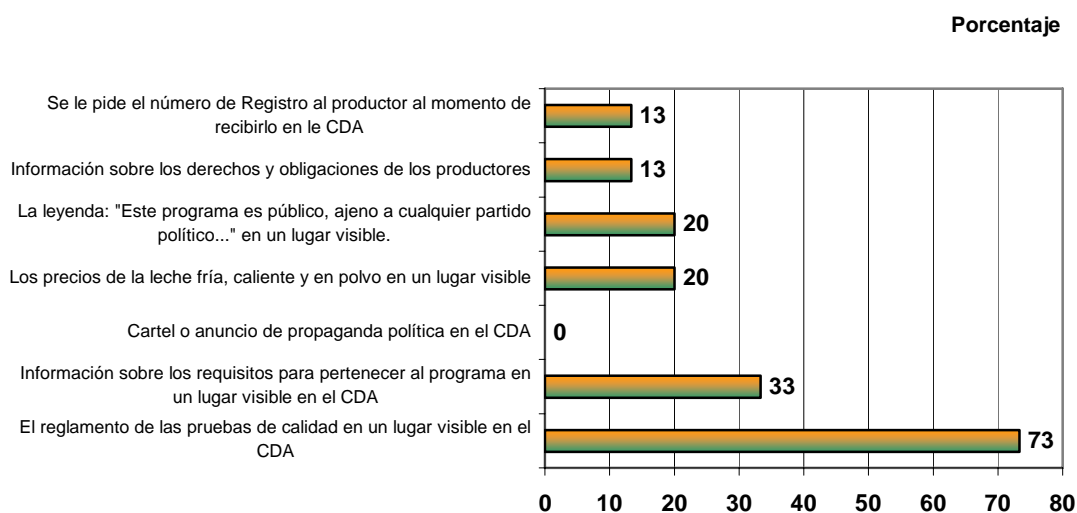
podría obtener información oportuna, relevante y sistematizada; sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas con miembros de la Dirección de Producción de Liconsa para la evaluación PALN 2006, la carencia de recursos ha impedido el equipamiento de los CDA con los sistemas recomendados por el equipo evaluador.

Por otro lado, se sugirió en la evaluación de 2005 modificar las Reglas de Operación para expedir el ingreso al Registro Nacional de Proveedores, permitiendo que se reciba la leche a los productores mientras se valida su aceptación y se firman los contratos, tal como sucede en la práctica. A pesar de que las ROP 2006 se modificaron, haciendo más explícito el trámite de ingreso al Registro nacional de Proveedores, no existe una adaptación normativa en las ROP que permita atender a los proveedores, mientras gestionan su ingreso al Programa, tal y como sucede *de facto* en los CDA.

**Gráfica 20**

**Observación de cosas que tiene el Centro de Acopio (Parte 2)**

PP1. Señale de la siguiente lista qué cosas observa que tiene el Centro de Acopio



BASE: Total de encuestados (15)

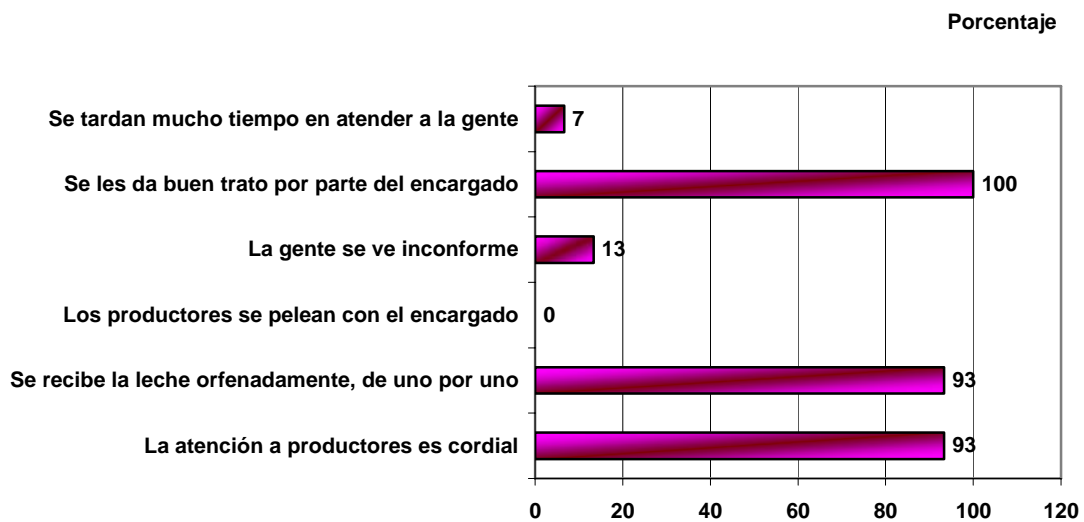


La atención a los productores fue descrita en un 93% de los CDA como cordial y ordenada; en el mismo porcentaje fue posible observar que los tiempos de atención a los productores son adecuados. Así también, en todos los casos todos los productores reciben un muy buen trato por parte de los Encargados.

**Gráfica 21**

**Atención a productores**

PP5. Atención a productores; señale de la siguiente lista qué cosas observa que suceden o no.



BASE: Total de encuestados (15)

En relación al análisis del funcionamiento de los CDA en cumplimiento del “Manual de Normas de Control de Calidad de Leche Cruda” clave VST-DP-NR-005—emitido por Liconsa—es necesario señalar las limitaciones de la encuesta realizada a los Encargados de los Centros de Acopio, pues no es posible con base en el diseño del cuestionario obtener información para monitorear el cumplimiento de dicho manual porque el nivel técnico del “Manual de Normas de Control de Calidad de Leche Cruda” clave VST-DP-NR-005, supera el alcance del cuestionario.



### E. Cumplimiento de las metas físicas y financieras

El presente apartado tiene por finalidad determinar la relación que existe entre las metas físicas y financieras del Programa de Adquisición de Leche Nacional y los resultados obtenidos en la operación del mismo. Para el cumplimiento a lo anteriormente dispuesto, el apartado se concentra en realizar un análisis de la eficacia que ha mostrado Liconsa en cuanto a la fijación adecuada de las metas para el PALN y finalmente para cumplirlas, de acuerdo a los objetivos del programa.

En los Términos de Referencia del PALN 2006 se señala que “Con base en la misma muestra utilizada para el análisis de percepción de actores clave o percepción de los productores (ver sección 4.5) se deberá llevar a cabo una verificación en campo de las metas físicas y financieras”. Es importante hacer notar que el trabajo en campo no es consistente con la verificación de las metas financieras, ya que este requiere un análisis de gabinete dada la naturaleza contable de la información. Por su parte la verificación de las metas de producción, no son posibles ya que lo que se capta es el proceso de acopio, por lo que verificar la meta sólo es factible a través, una vez más, del análisis de gabinete.

#### *i) Eficacia en la presupuestación de los gastos de los Centros de Acopio*

El análisis de eficacia del PALN desde el punto de vista de los gastos de operación está basado principalmente en analizar el trabajo de los Centros de Acopio responsables, así como de la presencia y operación del programa. En los cuadros 2 y 3 se expone la eficacia en la presupuestación de dichos Centros, presentando la información agregada por entidad federativa.

Para el análisis en el año 2005, cuadro 2, se toma como base el presupuesto modificado de Liconsa. Partiendo de lo anterior, encontramos que existen en dicho



periodo 9 zonas geográficas donde operan los Centros de Acopio del PALN. Es importante mencionar que existen Centros de Acopio para los cuales hubo una asignación de recursos presupuestales al inicio del año, sin embargo el ejercicio de los recursos financieros se presentó hasta meses posteriores; tal es el caso de estados como Colima que inicia el ejercicio hasta septiembre; Querétaro que comienza su operación en junio o Chihuahua que hace lo propio en diciembre. Sobre este punto, se sugiere poner más atención en el establecimiento de las metas presupuestales con mayor consistencia al plan de operación debido a que en dichas regiones, la efectividad en el establecimiento de las metas dista de ser el adecuado.

### Cuadro 2

#### Eficacia en la presupuestación de los Centros de Acopio

Eficacia en la presupuestación de los centros de acopio.													
Presupuesto modificado 2005													
	Jan-05	Feb-05	Mar-05	Apr-05	May-05	Jun-05	Jul-05	Aug-05	Sep-05	Oct-05	Nov-05	Dec-05	Acum
Colima	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	131.74%	121.89%	103.45%	96.70%	37.81%
Jalisco	141.22%	104.96%	112.57%	101.46%	121.63%	114.26%	136.55%	123.52%	128.50%	246.41%	133.76%	282.23%	145.59%
Michoacan				133.21%	168.04%	222.34%	96.79%	140.28%	162.60%	131.77%	139.45%	223.34%	171.27%
Queretaro			0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	159.69%	90.87%	103.33%	104.44%	96.56%	55.49%
Veracruz	39.94%	46.91%	68.36%	75.87%	79.16%	142.60%	114.75%	144.25%	96.43%	143.57%	137.12%	199.19%	107.35%
Aguascalientes													
Campeche						0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	88.03%	12.58%
Chihuahua			0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	121.03%	12.11%
Guanajuato			273.03%	114.97%	132.55%	124.76%	112.39%	109.85%	124.01%	161.84%	118.45%	153.77%	142.56%
Zacatecas	0.00%	161.69%	145.45%	96.65%	63.45%	91.77%	77.04%	135.86%	130.17%	97.34%	116.04%	214.67%	110.84%
Total	110.46%	95.84%	92.99%	76.08%	87.05%	89.23%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	110.47%

Fuente: Elaboración del CEE con base en información de Liconsa.

Otro ejemplo de la incapacidad de fijar metas que se aproximen a lo esperado por la operación real del programa se puede observar en Colima. En dicho estado, los recursos disponibles para el año se repartieron en la misma proporción a lo largo de los doce meses, lo cual difícilmente refleja la naturaleza ordinaria de la operación de un Programa donde existe cierta temporalidad, considerando que ciertos gastos están ligados al volumen de leche adquirida. El sistema de elaboración del presupuesto aplicado en este caso tendría sentido tratándose de un estado en donde las compras se realicen a través de contratos y exista una



planeación preliminar, lo cual no es el caso específico, debido a que en Colima, existe un amplio porcentaje de productores que acuden a los Centros de Acopio sin contrato previo.

En el caso de los meses en los cuales hubo ejercicio, se puede observar que el monto presupuestal fue muy dispar a lo que se ejerció realmente. Si observamos el caso de Jalisco que tuvo operación desde el inicio del año— estado que tiene la mayor presencia del Programa—en cada uno de los meses de operación, la compra ejercida supera por un amplio margen a lo planeado por Liconsa. Al final del año, la compra de leche superó en 45.6% al total planeado para el final de 2005. Sin embargo, tomando como base los datos de los periodos y Centros de Acopio restantes, observamos que ningún otro muestra cercanía a una eficacia de 100%. Lo anterior es evidencia de una seria dificultad en la predicción de la oferta de leche hacia los Centros de Acopio y por tanto del gasto asignado para ejercer en los puntos de recepción de leche.

En términos globales encontramos que la eficacia, considerando los resultados a nivel nacional muestran un excedente en la captación de leche de 10.5% respecto al presupuesto. A pesar de una cifra relativamente cercana al proyecto, en términos regionales encontramos valores hasta de 12% de recursos ejercidos como proporción de los planeados, tal es el caso de Campeche y Chihuahua. En sentido contrario, estados como Michoacán, Jalisco y Guanajuato presentan rendimientos muy superiores a lo presupuestado.

En resumidas cuentas, la eficacia en el costeo de los Centros de Acopio durante 2005 presenta resultados muy variables. La recomendación del equipo evaluador es que se preste mayor atención en la forma en que se fijan las metas sobre los gastos de operación para que sea posible reflejar en mayor medida las metas y la operación real del programa. Es importante que los procesos de asignación de recursos respondan a la evolución de las operaciones y en el caso de que exista



algún reajuste en el presupuesto como en el caso de 2005, éste refleje un cumplimiento más efectivo.

Asimismo, es necesario subrayar que existen factores que cambian el entorno y las condiciones sobre las que el programa trabaja, dificultando con ello la presupuestación. Durante 2005, las Reglas de Operación se modificaron y el precio de referencia para la compra de un litro de leche aumentó substancialmente; además, permaneció fijo a lo largo del año. El resultado del cambio de precio se tradujo en que el Programa de Adquisición de Leche Nacional fue más atractivo para muchos productores, y ante la expectativa de un precio fijo y de las ventajas de pago de Liconsa, el PALN aumentó su afluencia de beneficiarios.

Respecto de los resultados obtenidos en 2006, cuadro 3, encontramos al igual que en 2005, una situación similar sobre la planeación del presupuesto. No obstante, hay características adicionales en el presente año que marcan especialmente el cumplimiento de las metas. Específicamente, la sobreutilización de los recursos presupuestados, que se mostrará más adelante, debe su origen a una filtración a la prensa por parte de un funcionario de la Secretaría de Economía de que se iba a imponer un arancel del 30% a las preparaciones alimenticias de agosto del mismo año a agosto del 2006.<sup>72</sup> Lo anterior, trajo como consecuencia la compra excesiva de leche proveniente del exterior y un exceso de oferta por parte de los productores nacionales que no lograron colocar su producción. La respuesta de Liconsa a través del PALN, fue la compra de un mayor volumen de leche en los Centros de Acopio.

Por otro lado, para mediados del año 2006, el inventario de leche en polvo de los compradores ya se había agotado, lo que significaba en un primer momento que se tendrían que abastecer en el mercado nacional, aunque éstos pudieron tener

---

<sup>72</sup> El arancel del 30% a preparaciones alimenticias permaneció de agosto del 2005 a agosto de 2006. Del 14 septiembre al 31 de octubre del 2006 se establece un arancel de 110% para la misma fracción.



acceso a sus cupos de importación, bajo la promesa, ante la Secretaría de Economía, de adquirir más adelante la leche de productores nacionales.



**Cuadro 3**  
**Eficacia en la presupuestación de los Centros de Acopio**

<b>Centros de Acopio</b>													
<b>Presupuesto Original. 2006</b>													
	<b>Ene-06</b>	<b>Feb-06</b>	<b>Mar-06</b>	<b>Abr-06</b>	<b>May-06</b>	<b>Jun-06</b>	<b>Jul-06</b>	<b>Ago-06</b>	<b>Sep-06</b>	<b>Oct-06</b>	<b>Nov-06</b>	<b>Dic-06</b>	<b>Acum</b>
<b>Colima</b>	53.1%	83.6%	87.2%	107.8%	100.5%	92.1%	119.5%	67.3%	74.8%	50.3%	86.3%	82.5%	84.1%
<b>Jalisco</b>	89.1%	110.5%	89.0%	91.2%	103.0%	115.5%	127.2%	123.2%	137.9%	133.5%	136.4%	165.0%	117.8%
<b>Michoacan</b>	40.4%	41.7%	59.6%	53.9%	63.7%	67.6%	66.2%	70.9%	74.7%	67.8%	69.6%	65.1%	61.6%
<b>Queretaro</b>	71.3%	82.4%	111.8%	75.3%	77.7%	112.3%	81.1%	98.5%	102.9%	82.3%	122.0%	86.5%	91.8%
<b>Veracruz</b>	45.6%	51.3%	65.1%	114.2%	97.3%	101.8%	96.7%	130.4%	138.3%	246.7%	154.8%	166.8%	116.3%
<b>Aguascaliente</b>	0.0%	99.9%	132.0%	146.9%	153.1%	249.8%	148.0%	162.9%	198.0%	116.8%	128.4%	128.9%	138.1%
<b>Campeche</b>	115.5%	126.5%	128.7%	121.4%	132.9%	135.6%	145.7%	168.6%	161.0%	163.5%	140.7%	246.0%	147.8%
<b>Chiapas</b>	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1170.4%	230.5%	229.5%	194.4%	138.5%
<b>Chihuahua</b>	121.5%	214.0%	217.4%	211.1%	193.7%	189.8%	228.2%	274.8%	279.8%	208.8%	231.5%	224.2%	209.8%
<b>Guanajuato</b>	65.5%	77.7%	82.8%	127.3%	125.5%	149.2%	130.4%	155.6%	140.1%	124.7%	153.0%	161.1%	123.5%
<b>Zacatecas</b>	72.0%	122.6%	121.9%	113.5%	148.7%	156.0%	118.7%	190.4%	168.5%	0.0%	0.0%	142.2%	135.9%
<b>Total</b>	71.2%	92.0%	90.1%	96.3%	102.2%	116.3%	113.2%	122.8%	160.3%	127.7%	125.4%	145.5%	114.1%





Por tales motivos, se puede observar en el cuadro 3 que el ejercicio de los recursos acumulados para el año 2006, supera prácticamente el presupuesto en cada uno de los estados, con excepción de Colima, Michoacán y Querétaro. Lo anterior necesariamente implica que la operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional a través de los Centros de Acopio ha tomado durante el presente año recursos adicionales al ritmo de crecimiento que presentaba.

En términos generales, se observa que el excedente de recursos destinados a los centros de almacenamiento de leche durante el 2006 fue de aproximadamente 14%, adicional a lo proyectado por el presupuesto original. Desde una perspectiva local, los estados que más aumentaron su actividad fueron Chihuahua, Campeche y Chiapas y Aguascalientes con 209.8%, 147.8%, 138.5% y 138.1% respectivamente.

Es de esperar que al aumentar la captación de litros a través de los Centros de Acopio, aumenten sus gastos de operación. De tal manera, prácticamente en cada uno de los meses y estados que cuentan con la cobertura del Programa, hay un ejercicio superior a lo planeado originalmente en el presupuesto autorizado para la operación de los Centros. Un evento como el comunicado de la Secretaría de Economía en 2006, donde hay una alteración en las condiciones competitivas del mercado, generalmente obliga a cambiar las cifras previstas ante la naturaleza inesperada del mismo, a la par de la importancia relativa del cambio.

Se recomienda que las metas sigan un patrón realista basándose en la capacidad técnica-productiva de Liconsa y en la consistencia entre la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación



*ii) Eficacia en la presupuestación de compra de leche nacional*

A continuación se analiza la proporción de los gastos fiscales destinados a la compra de leche nacional en relación con el gasto total ejercido para tal fin, y el cumplimiento de las metas en la compra de leche nacional. En el cuadro 4, se observa un fenómeno muy interesante y constante en cuanto a la operación del PALN. Para todos los periodos de análisis, el ejercicio total de recursos destinados para la compra de leche nacional supera los recursos fiscales autorizados a partir del ejercicio de mayo de 2004.

**Cuadro 4**

**Recursos fiscales y compra de leche nacional**

<b>Recursos Fiscales y Gasto Ejercido 2004-2006</b>						
	<b>2004</b>		<b>2005</b>		<b>2006</b>	
	Rec. Fiscales	Ejercicio	Rec. Fiscales	Ejercicio	Rec. Fiscales	Ejercicio
<b>Ene</b>	\$31,220,000	\$17,758,852	\$11,000,000	\$38,208,756	\$15,704,800	\$131,261,276
<b>Feb</b>	\$54,820,000	\$30,953,002	\$11,368,500	\$50,458,057	\$16,788,100	\$151,349,718
<b>Mar</b>	\$42,820,000	\$27,757,007	\$21,266,250	\$74,579,635	\$18,471,500	\$185,143,779
<b>Abr</b>	\$37,800,000	\$30,146,094	\$26,897,500	\$68,430,882	\$21,046,400	\$175,639,493
<b>May</b>	\$37,800,000	\$47,819,840	\$29,242,750	\$113,735,220	\$22,713,100	\$149,804,852
<b>Jun</b>	\$37,300,000	\$61,125,544	\$31,150,750	\$105,084,951	\$23,454,800	\$167,847,451
<b>Jul</b>	\$24,020,000	\$66,753,446	\$35,015,593	\$115,936,171	\$25,338,100	\$151,994,747
<b>Ago</b>	\$19,840,000	\$65,609,729	\$33,731,852	\$113,030,241	\$95,288,100	\$146,032,367
<b>Sep</b>	\$14,013,098	\$58,199,830	\$28,412,602	\$86,911,858	\$54,554,800	\$127,916,040
<b>Oct</b>	\$366,902	\$43,517,820	\$21,669,326	\$78,545,552	\$56,640,300	\$130,388,532
<b>Nov</b>	\$0	\$24,828,137	\$15,057,127	\$74,760,663	\$0	\$104,213,401
<b>Dic</b>	\$0	\$25,274,028	\$6,187,750	\$105,862,757	\$187,500,000	\$80,380,295
<b>Acum</b>	<b>\$300,000,000</b>	<b>\$499,743,329</b>	<b>\$271,000,000</b>	<b>\$1,025,544,743</b>	<b>\$537,500,000</b>	<b>\$1,701,971,951</b>

Fuente: Elaboración del CEE con base en información de Liconsa

Como puede observarse, la presupuestación fiscal está por debajo de las necesidades que el programa enfrenta, ya que los \$1,108 millones de recursos que se presupuestaron para 2004, 2005 y 2006 fueron insuficientes para cubrir la totalidad de compra de leche nacional para el mismo periodo—no se incluyen los gastos adicionales en los que incurre Liconsa por acopiar la leche. Incluso, los



recursos fiscales presupuestados para los tres años apenas alcanzaron a cubrir el gasto para el ejercicio de 2005.

Otro aspecto interesante que se observa en el cuadro 5, es el porcentaje que representaba el monto ejercido respecto al presupuesto de recursos fiscales, el cual tuvo un crecimiento constante a lo largo de 2004 y 2005, pasando de ser 127% en mayo de 2004 a 497% en noviembre de 2005 y 1711% en diciembre del mismo año. En 2006, se mantiene el excedente, sin embargo el porcentaje en que el primero supera al segundo se ha ido reduciendo durante todo el año, hasta que en diciembre de 2006 el ejercicio representa 43% de los recursos fiscales. En términos globales, el ejercicio supera a los recursos fiscales en 67%, 278% y 217% del 2004 a 2006 respectivamente.

**Cuadro 5**

**Recursos fiscales y su participación en la compra de leche nacional**

<b>Participación del Gasto Ejercido Respecto de los Recursos Fiscales</b>			
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Ene</b>	57%	347%	836%
<b>Feb</b>	56%	444%	902%
<b>Mar</b>	65%	351%	1002%
<b>Abr</b>	80%	254%	835%
<b>May</b>	127%	389%	660%
<b>Jun</b>	164%	337%	716%
<b>Jul</b>	278%	331%	600%
<b>Ago</b>	331%	335%	153%
<b>Sep</b>	415%	306%	234%
<b>Oct</b>	11861%	362%	230%
<b>Nov</b>	-	497%	-
<b>Dic</b>	-	1711%	43%
<b>Acum</b>	<b>167%</b>	<b>378%</b>	<b>317%</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa

De acuerdo al cuadro 5, Liconsa ha utilizado recursos adicionales para cubrir el exceso de oferta de leche nacional. De hecho, a junio de 2006, el PALN tenía un



presupuesto de recursos fiscales de 118 millones de pesos para compra de leche; el ejercicio hasta el mes citado fue de 960 millones de pesos, prácticamente 8.13 veces más que el presupuesto del semestre, y 3.8 veces más que el presupuesto de todo el año que fue de 250 millones de pesos. Para el final de 2006, se incrementó el presupuesto asignado en recursos fiscales para la compra de leche nacional, pasando de 250 a 537 millones de pesos. Aún así, tal reasignación no fue suficiente debido a que el ejercicio la superó 3.17 veces. La diferencia entre los recursos fiscales presupuestados, cuadro 5, y lo ejercido fue de 7.16 veces en junio y de 2.3 veces para noviembre, el acumulado en el año fue de 3.17 veces. Lo anterior se presenta como un problema de operación debido a que no se prevé un fondo de contingencia que le permita al PALN operar en lo referente a la compra de leche. Para los excesos de flujo de efectivo en el periodo de 2004 a 2006, Liconsa tuvo que recurrir a ingresos propios de la operación de la venta de leche.

En el Cuadro 6 se presenta la eficacia en la presupuestación de los recursos totales para la compra de leche nacional. Como ya ha sido mencionado, Liconsa recurrió a recursos propios para la adquisición de leche, los cuales también han sido presupuestados por Liconsa y que sumados a la transferencia de recursos fiscales, corresponden al presupuesto total de compra de leche nacional, que sido para 2004, 2005 y 2006, inferior al ejercicio. De esta manera, los recursos propios que Liconsa ha considerado en el presupuesto total son la diferencia entre los recursos fiscales y la meta fijada en el Cuadro 6, que significan \$330, \$821 y \$1,190.5 millones para 2004, 2005 y 2006 respectivamente.

Por otro lado, se aprecia que tanto las metas como el gasto ejercido para la compra de leche han aumentado de manera significativa de 2004 a 2006. En enero de 2004 se presupuestaron sólo 21 millones de pesos, para enero de 2006 la cifra aumentó a menos de 136 millones.


**Cuadro 6**
**Eficacia en la presupuestación de Compra de Leche Nacional**

<b>Eficacia en la Preupuestación de Compra de Leche Nacional 2004-2006</b>						
	<b>2004</b>		<b>2005</b>		<b>2006</b>	
	Meta	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta	Ejercicio
<b>Ene</b>	\$21,703,500	\$17,758,852	\$50,398,807	\$38,208,756	\$135,971,182	\$131,261,276
<b>Feb</b>	\$36,271,000	\$30,953,002	\$66,050,828	\$50,458,057	\$155,321,600	\$151,349,718
<b>Mar</b>	\$38,289,500	\$27,757,007	\$77,043,628	\$74,579,635	\$188,313,600	\$185,143,779
<b>Abr</b>	\$61,078,500	\$30,146,094	\$77,371,228	\$68,430,882	\$177,876,800	\$175,639,493
<b>May</b>	\$65,929,500	\$47,819,840	\$117,411,247	\$113,735,220	\$156,262,641	\$149,804,852
<b>Jun</b>	\$70,528,500	\$61,125,544	\$109,730,847	\$105,084,951	\$171,584,113	\$167,847,451
<b>Jul</b>	\$77,238,000	\$66,753,446	\$121,597,283	\$115,936,171	\$152,166,513	\$151,994,747
<b>Ago</b>	\$75,001,500	\$65,609,729	\$117,738,883	\$113,030,241	\$146,776,113	\$146,032,367
<b>Sep</b>	\$65,898,000	\$58,199,830	\$92,695,628	\$86,911,858	\$128,180,913	\$127,916,040
<b>Oct</b>	\$54,448,000	\$43,517,820	\$89,747,210	\$78,545,552	\$130,536,087	\$130,388,532
<b>Nov</b>	\$36,477,013	\$24,828,137	\$80,610,810	\$74,760,663	\$104,442,670	\$104,213,401
<b>Dic</b>	\$27,136,987	\$25,274,028	\$91,603,599	\$105,862,757	\$80,567,770	\$80,380,295
<b>Acum</b>	<b>\$630,000,000</b>	<b>\$499,743,329</b>	<b>\$1,092,000,000</b>	<b>\$1,025,544,743</b>	<b>\$1,728,000,000</b>	<b>\$1,701,971,951</b>

En términos porcentuales, se puede apreciar de acuerdo con la información del Cuadro 7, que en 2006 es cuando el ejercicio se acerca en mayor medida a la meta total.

**Cuadro 7**
**Eficacia en la Presupuestación de Compra de Leche Nacional**

<b>Eficacia en la Preupuestación de Compra de Leche Nacional</b>			
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Ene</b>	82%	76%	97%
<b>Feb</b>	85%	76%	97%
<b>Mar</b>	72%	97%	98%
<b>Abr</b>	49%	88%	99%
<b>May</b>	73%	97%	96%
<b>Jun</b>	87%	96%	98%
<b>Jul</b>	86%	95%	100%
<b>Ago</b>	87%	96%	99%
<b>Sep</b>	88%	94%	100%
<b>Oct</b>	80%	88%	100%
<b>Nov</b>	-	93%	-
<b>Dic</b>	-	116%	100%
<b>Acum</b>	<b>79%</b>	<b>94%</b>	<b>98%</b>



A pesar de los eventos antes mencionados sobre el cumplimiento de las metas de la compra de leche y la proporción de recursos fiscales en el ejercicio total, se puede rescatar de la evidencia presentada dos aspectos clave:

- a) El primer aspecto referente a que el gasto aumente significativamente nos da un indicio de la importancia que tiene el PALN,<sup>73</sup> el cual ha requerido dichos incrementos para alcanzar el cumplimiento de los objetivos establecidos. Es cierto que una actitud como ésta brinda la flexibilidad al Programa para adecuarse a las necesidades que se plantean en el mercado. Sin embargo, la dimensión de las diferencias es un elemento que debe tenerse muy en cuenta.
- b) El segundo aspecto a considerar es el presupuesto, que a pesar de permitir una mayor transferencia de los beneficios sociales, nos habla también de una pobre labor en la fijación de metas y por tanto de la previsión a las condiciones que el Programa deberá enfrentar.

#### F. Análisis de costos

Esta sección está encaminada a la realización de dos tareas: en primer lugar un análisis de los costos de operación del programa en el que se especifica el porcentaje del presupuesto ejercido y que ha sido destinado a la operación del PALN. En segundo lugar se determina el costo de atender a un productor y el costo de acopiar un litro de leche por región.

La importancia del conocimiento de los costos radica en que un proyecto público debe ser manejado con la mayor eficiencia posible, ya que esto se traduce en que

---

<sup>73</sup> La valoración de la importancia del PALN y de su impacto debe estar acotada por los resultados obtenidos a partir de la evaluación de focalización, ya que la importancia relativa se desprende del grado que atiende a la población objetivo.



los recursos públicos ahorrados pueden ser dirigidos a solventar otras necesidades o pueden ser trasladados a una mejora en la meta del mismo programa.

*i) Costos por litro adquirido y por productor beneficiario*

A continuación se analiza el costo por litro de once estados<sup>74</sup> para los cuales Liconsa proporcionó información, siendo los datos sólo de Centros de Acopio. Como un resultado adicional, se calculó el promedio de los costos por litro para 2006 y en algunos casos para 2005. Lo anterior, se hizo para verificar la tendencia central del comportamiento de los costos unitarios que sufrieron cambios a lo largo de los periodos analizados.

a. Colima

En Colima (cuadro 8), durante el primer semestre del 2006 se ha logrado reducir el costo por litro en 2.45 pesos de enero a diciembre al pasar de 6.49 a 4.04. Lo anterior, se da como resultado de una baja en los costos operativos unitarios, pasando de 2.79 pesos en enero a 0.23 pesos en diciembre, compensando el crecimiento en los costos de adquisición por litro, los cuales aumentaron de 3.70 a 3.81. La explicación del aumento de los costos de adquisición se puede encontrar en que se está captando más leche fría.

Se puede señalar que el comportamiento del costo por litro, se debe al mayor acopio, lo cual se confirma en el hecho de que los litros desplazados en los Centros de Acopio en Colima han aumentado significativamente pasando de 14,068 litros en enero a 73,575 en junio y a 250,128 en diciembre de 2006. Un aspecto que debe ser estudiado radica en el resultado del mes de febrero, el cual

---

<sup>74</sup> Los estados que se presentan son Colima, Jalisco, Michoacán, Veracruz, Campeche, Querétaro, Chihuahua, Guanajuato Aguascalientes, Zacatecas y Chiapas.



presentó un significativo aumento en los gastos de operación, y por tanto en el costo unitario, alcanzando 5.63 pesos por litro.

Finalmente, el promedio del costo por litro adquirido para 2006 es de 5.10 pesos; el gasto de operación es de 1.34 pesos y el de adquisición 3.76, confirmando lo ya observado, la adquisición tiene el mayor impacto sobre el costo unitario. El efecto de febrero, es definitivo para que se alcance una cifra de 1.34 pesos por litro, monto por demás elevado si se le compara con las cifras que alcanzaron el resto de estados.

### Cuadro 8

#### Costos medios por litro adquirido, 2006

Costos Medios por Litro Adquirido Colima						
	Gastos en Adquisición de Leche	Gastos de Operación	Litros Adquiridos	Gasto de Adquisición por Litro	Gasto de Operación por Litro	Costo Total por Litro
Ene-06	\$52,052	\$39,229	14,068	\$3.70	\$2.79	\$6.49
Feb-06	\$40,445	\$61,516	10,931	\$3.70	\$5.63	\$9.33
Mar-06	\$121,212	\$64,800	32,138	\$3.77	\$2.02	\$5.79
Abr-06	\$291,559	\$81,359	78,037	\$3.74	\$1.04	\$4.78
May-06	\$303,193	\$73,352	81,490	\$3.72	\$0.90	\$4.62
Jun-06	\$278,421	\$69,358	73,575	\$3.78	\$0.94	\$4.73
Jul-06	\$245,495	\$89,306	64,321	\$3.82	\$1.39	\$5.21
Ago-06	\$593,951	\$45,690	157,993	\$3.76	\$0.29	\$4.05
Sep-06	\$498,776	\$51,378	132,132	\$3.77	\$0.39	\$4.16
Oct-06	\$908,132	\$36,059	239,665	\$3.79	\$0.15	\$3.94
Nov-06	\$857,522	\$60,109	225,424	\$3.80	\$0.27	\$4.07
Dic-06	\$953,525	\$57,410	250,128	\$3.81	\$0.23	\$4.04
<b>Prom</b>	<b>\$428,690</b>	<b>\$60,797</b>	<b>\$113,325</b>	<b>\$3.76</b>	<b>\$1.34</b>	<b>\$5.10</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

#### b. Jalisco

En los Centros de Acopio de Jalisco (cuadro 9), los costos por litro en 2005 disminuyen de enero a diciembre pasando de 3.84 a 3.77. La razón de la caída se encuentra en la disminución en los costos de operación. El costo de adquisición se mantiene en 2005, iniciando en 3.59 pesos en enero de 2005 y finalizando en 3.60





en diciembre del mismo año. En 2006 aumentó el costo por litro, pasando de 3.84 en enero a 3.91 en diciembre. Este aumento se explica esencialmente por el crecimiento en los costos de adquisición en 2006.

Durante el periodo 2005, los gastos de operación mantuvieron una tendencia a la baja, iniciando en 0.24 pesos en enero y finalizando en 0.17 pesos en diciembre. Para 2006, se mantiene la tendencia a la baja de los gastos de operación unitarios, alcanzando su nivel más bajo en mayo y agosto con 0.07 pesos por litro y en abril con 0.06 pesos. No obstante esta disminución en la operación, no fue posible compensar el aumento en los costos de adquisición de 2005 a 2006. A pesar de la relativa estabilidad en 2006, el mes de diciembre los gastos de operación sufren un salto al llegar a 0.21 pesos, principalmente debido a una disminución en el acopio de leche y las restricciones de entrada a los productores por parte de Liconsa.

En promedio para 2005 el costo por litro fue de 3.73 pesos por litro y en 2006 subió a 3.89.

Sobre el crecimiento de los litros captados, podemos ver que han aumentado de forma significativa tanto para 2005 como para 2006. En enero de 2005, Jalisco operaba con 4, 203,393 litros; en diciembre hacia lo propio con 11,796,203, lo que representa un aumento del 180%. En 2006, el aumento fue principalmente de enero a octubre al pasar de 12,488,989 litros a 16,180,049, que representa un 29%. En diciembre de 2006, como ya fue mencionado, el acopio disminuye a 9,214, 640 litros, nivel que no se veía desde julio de 2005.


**Cuadro 9**
**Costos medios por litro adquirido, 2005 y 2006**

Costos Medios por Litro Adquirido Jalisco						
	Gastos en Adquisición de Leche	Gastos de Operación	Litros Adquiridos	Gasto de Adquisición por Litro	Gasto de Operación por Litro	Costo Total por Litro
Ene-05	\$15,108,909	\$1,026,116	4,203,393	\$3.59	\$0.24	\$3.84
Feb-05	\$14,435,325	\$762,660	4,016,522	\$3.59	\$0.19	\$3.78
Mar-05	\$21,466,676	\$817,918	5,963,528	\$3.60	\$0.14	\$3.74
Abr-05	\$24,759,484	\$737,236	6,880,128	\$3.60	\$0.11	\$3.71
May-05	\$33,687,358	\$883,786	9,361,302	\$3.60	\$0.09	\$3.69
Jun-05	\$35,717,111	\$830,243	9,926,728	\$3.60	\$0.08	\$3.68
Jul-05	\$39,924,932	\$992,218	11,091,625	\$3.60	\$0.09	\$3.69
Ago-05	\$42,615,090	\$897,549	11,832,048	\$3.60	\$0.08	\$3.68
Sep-05	\$38,218,136	\$933,685	10,621,567	\$3.60	\$0.09	\$3.69
Oct-05	\$36,862,699	\$1,790,479	10,248,371	\$3.60	\$0.17	\$3.77
Nov-05	\$36,195,535	\$971,908	10,062,867	\$3.60	\$0.10	\$3.69
Dic-05	\$42,469,443	\$2,050,700	11,796,203	\$3.60	\$0.17	\$3.77
<b>Prom</b>	<b>\$31,788,392</b>	<b>\$1,057,875</b>	<b>\$8,833,690</b>	<b>\$3.60</b>	<b>\$0.13</b>	<b>\$3.73</b>
Ene-06	\$46,802,961	\$1,110,223	12,488,989	\$3.75	\$0.09	\$3.84
Feb-06	\$55,176,294	\$1,372,166	14,518,846	\$3.80	\$0.09	\$3.89
Mar-06	\$56,117,026	\$1,114,429	14,741,978	\$3.81	\$0.08	\$3.88
Abr-06	\$73,303,295	\$1,156,450	19,272,146	\$3.80	\$0.06	\$3.86
May-06	\$72,018,884	\$1,270,793	18,916,565	\$3.81	\$0.07	\$3.87
Jun-06	\$72,235,619	\$1,471,428	19,011,517	\$3.80	\$0.08	\$3.88
Jul-06	\$72,742,222	\$1,600,539	18,619,068	\$3.91	\$0.09	\$3.99
Ago-06	\$71,707,978	\$1,323,470	18,901,146	\$3.79	\$0.07	\$3.86
Sep-06	\$64,796,691	\$1,500,154	17,067,211	\$3.80	\$0.09	\$3.88
Oct-06	\$61,398,342	\$1,603,633	16,180,049	\$3.79	\$0.10	\$3.89
Nov-06	\$48,825,402	\$1,598,900	12,888,151	\$3.79	\$0.12	\$3.91
Dic-06	\$34,104,410	\$1,934,044	9,214,640	\$3.70	\$0.21	\$3.91
<b>Prom</b>	<b>\$60,769,094</b>	<b>\$1,421,352</b>	<b>\$15,985,026</b>	<b>\$3.80</b>	<b>\$0.10</b>	<b>\$3.89</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

**c. Michoacán**

Para Michoacán (cuadro 10), se observa que el promedio de los costos por litro por año pasa de 4.37 pesos por litro en 2005 a 3.92 en 2006. No obstante, si tomamos en cuenta que en abril de 2005 se ubicó en 8.93 pesos por litro y en diciembre de 2006 en 4.04 pesos, encontramos que éste disminuyó 54.73%, principalmente por el aumento en los litros acopiados en el Centro de Acopio. En términos anuales, se puede observar que de diciembre de 2005 a diciembre de 2006, el costo por litro aumentó 27 centavos, principalmente debido al gasto por adquisición de leche, dado que el gasto de operación ha caído en términos generales.



Sobre los litros acopiados, encontramos que en abril se captaron atípicamente 19,163 litros, cifra por demás considerablemente baja, explicación del elevado costo por litro en dicho mes y que ya ha sido señalado. Fuera de ello, la escala es ascendente, de mayo de 2005 paso de 373,147 litros a 987,211 en diciembre. En enero de 2006, la distribución pasó de 1, 002,945 litros en enero a 1, 180,056 en diciembre.

Para el año 2005 los costos de operación promediaron 0.80 pesos por litro y para 2006 0.15 pesos. Los costos de adquisición promediaron 3.57 pesos para 2005 y 3.77 para 2006.

**Cuadro 10**
**Costos medios por litro adquirido, 2005 y 2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Michoacán</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Ene-05		\$52,778				
Feb-05		\$12,595				
Mar-05		\$37,816				
Abr-05	\$69,753	\$101,286	19,163	\$3.64	\$5.29	\$8.93
May-05	\$1,328,922	\$140,262	373,147	\$3.56	\$0.38	\$3.94
Jun-05	\$1,744,705	\$185,579	492,956	\$3.54	\$0.38	\$3.92
Jul-05	\$1,802,552	\$80,792	506,348	\$3.56	\$0.16	\$3.72
Ago-05	\$2,417,766	\$117,089	677,523	\$3.57	\$0.17	\$3.74
Sep-05	\$2,482,649	\$135,722	697,912	\$3.56	\$0.19	\$3.75
Oct-05	\$2,340,450	\$109,986	654,964	\$3.57	\$0.17	\$3.74
Nov-05	\$1,486,824	\$116,400	420,946	\$3.53	\$0.28	\$3.81
Dic-05	\$3,530,708	\$186,417	987,211	\$3.58	\$0.19	\$3.77
<b>Prom</b>	<b>\$1,911,592</b>	<b>\$106,394</b>	<b>\$536,686</b>	<b>\$3.57</b>	<b>\$0.80</b>	<b>\$4.37</b>
Ene-06	\$3,711,951	\$123,093	1,002,945	\$3.70	\$0.12	\$3.82
Feb-06	\$3,444,985	\$126,397	858,828	\$4.01	\$0.15	\$4.16
Mar-06	\$4,296,086	\$182,929	1,144,509	\$3.75	\$0.16	\$3.91
Abr-06	\$4,817,902	\$168,711	1,283,022	\$3.76	\$0.13	\$3.89
May-06	\$5,207,761	\$191,215	1,391,903	\$3.74	\$0.14	\$3.88
Jun-06	\$5,062,081	\$210,214	1,352,098	\$3.74	\$0.16	\$3.90
Jul-06	\$5,199,456	\$204,367	1,386,956	\$3.75	\$0.15	\$3.90
Ago-06	\$4,893,361	\$201,846	1,308,350	\$3.74	\$0.15	\$3.89
Sep-06	\$4,966,049	\$215,200	1,327,497	\$3.74	\$0.16	\$3.90
Oct-06	\$4,986,327	\$200,288	1,333,624	\$3.74	\$0.15	\$3.89
Nov-06	\$4,468,063	\$198,160	1,195,711	\$3.74	\$0.17	\$3.90
Dic-06	\$4,582,209	\$185,166	1,180,056	\$3.88	\$0.16	\$4.04
<b>Prom</b>	<b>\$4,636,352</b>	<b>\$183,965</b>	<b>\$1,230,458</b>	<b>\$3.77</b>	<b>\$0.15</b>	<b>\$3.92</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsá.



d. Veracruz

Mientras que para 2005 (cuadro 11), en promedio el costo por litro era \$3.95; para 2006 se ubica en \$4.10, creciendo 15 centavos. Este aumento se explica por el crecimiento en los costos de adquisición que pasaron en promedio de 3.53 a 3.75 pesos por litro, no siendo suficiente para compensar dicho cambio la caída en los costos de operación que de 0.42 cambiaron a 0.34 pesos.

Un elemento que afecta adversamente la estructura de costos del PALN se refiere a que los costos de operación unitarios de los Centros de Acopio mantienen una variabilidad muy amplia, en 2005 su nivel más bajo fue de 0.18 pesos y el más alto de 0.81 pesos. Lo anterior, es consecuencia de que en Veracruz no había mantenido un patrón estable de crecimiento de las compras de leche a productores de la región. Es hasta el segundo semestre de 2006 cuando parece haber cierta estabilidad en el acopio de leche.

El promedio de captación pasó de 606,194 litros a 1,052,934 litros de 2005 a 2006, significando esto un aumento de 73.7%.


**Cuadro 11**
**Costos medios por litro adquirido, 2005-2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Veracruz</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Ene-05	\$393,714	\$71,298	111,453	\$3.53	\$0.64	\$4.17
Feb-05	\$366,618	\$83,729	104,007	\$3.52	\$0.81	\$4.33
Mar-05	\$574,684	\$122,021	162,781	\$3.53	\$0.75	\$4.28
Abr-05	\$950,552	\$135,426	269,144	\$3.53	\$0.50	\$4.03
May-05	\$1,463,775	\$141,306	414,960	\$3.53	\$0.34	\$3.87
Jun-05	\$2,860,037	\$254,540	811,931	\$3.52	\$0.31	\$3.84
Jul-05	\$3,718,678	\$204,831	1,055,687	\$3.52	\$0.19	\$3.72
Ago-05	\$3,660,258	\$257,488	1,038,212	\$3.53	\$0.25	\$3.77
Sep-05	\$3,370,275	\$172,125	955,995	\$3.53	\$0.18	\$3.71
Oct-05	\$3,094,117	\$256,263	876,588	\$3.53	\$0.29	\$3.82
Nov-05	\$2,737,281	\$244,758	774,079	\$3.54	\$0.32	\$3.85
Dic-05	\$2,473,602	\$355,553	699,493	\$3.54	\$0.51	\$4.04
<b>Prom</b>	<b>\$2,138,633</b>	<b>\$191,612</b>	<b>\$606,194</b>	<b>\$3.53</b>	<b>\$0.42</b>	<b>\$3.95</b>
Ene-06	\$2,393,502	\$147,825	648,109	\$3.69	\$0.23	\$3.92
Feb-06	\$2,195,788	\$165,769	587,256	\$3.74	\$0.28	\$4.02
Mar-06	\$2,718,588	\$212,422	728,181	\$3.73	\$0.29	\$4.03
Abr-06	\$2,792,379	\$377,358	694,733	\$4.02	\$0.54	\$4.56
May-06	\$3,819,811	\$312,470	1,024,234	\$3.73	\$0.31	\$4.03
Jun-06	\$4,470,636	\$337,064	1,196,681	\$3.74	\$0.28	\$4.02
Jul-06	\$4,860,370	\$316,950	1,303,404	\$3.73	\$0.24	\$3.97
Ago-06	\$4,798,565	\$376,381	1,285,546	\$3.73	\$0.29	\$4.03
Sep-06	\$4,512,866	\$403,838	1,209,225	\$3.73	\$0.33	\$4.07
Oct-06	\$4,884,559	\$774,826	1,310,968	\$3.73	\$0.59	\$4.32
Nov-06	\$5,063,033	\$474,020	1,359,189	\$3.73	\$0.35	\$4.07
Dic-06	\$4,797,087	\$510,714	1,287,684	\$3.73	\$0.40	\$4.12
<b>Prom</b>	<b>\$3,942,265</b>	<b>\$367,470</b>	<b>\$1,052,934</b>	<b>\$3.75</b>	<b>\$0.34</b>	<b>\$4.10</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

**e. Campeche**

Para el estado de Campeche (cuadro 12), el costo por litro promedió durante 2006, 4.03 pesos por litro. Este costo está compuesto por 3.82 pesos por concepto de adquisición y 0.21 por concepto de operación. El resultado en términos de adquisición muestra que la leche acopiada en este estado es casi en su totalidad fría.


**Cuadro 12**
**Costos medios por litro adquirido, 2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Campeche</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Ene-06	\$1,133,132	\$60,729	299,313	\$3.79	\$0.20	\$3.99
Feb-06	\$1,280,318	\$66,308	334,751	\$3.82	\$0.20	\$4.02
Mar-06	\$1,307,768	\$67,994	341,750	\$3.83	\$0.20	\$4.03
Abr-06	\$1,039,157	\$64,865	271,437	\$3.83	\$0.24	\$4.07
May-06	\$1,206,555	\$69,203	315,540	\$3.82	\$0.22	\$4.04
Jun-06	\$1,922,214	\$73,025	503,505	\$3.82	\$0.15	\$3.96
Jul-06	\$1,947,572	\$77,349	509,565	\$3.82	\$0.15	\$3.97
Ago-06	\$1,938,169	\$74,860	508,388	\$3.81	\$0.15	\$3.96
Sep-06	\$1,492,234	\$72,437	390,900	\$3.82	\$0.19	\$4.00
Oct-06	\$1,409,035	\$82,643	368,613	\$3.82	\$0.22	\$4.05
Nov-06	\$1,246,081	\$69,486	325,843	\$3.82	\$0.21	\$4.04
Dic-06	\$1,114,883	\$121,468	292,036	\$3.82	\$0.42	\$4.23
<b>Prom</b>	<b>\$1,419,760</b>	<b>\$75,031</b>	<b>\$371,803</b>	<b>\$3.82</b>	<b>\$0.21</b>	<b>\$4.03</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsá.

**f. Querétaro**

En el caso de Querétaro (cuadro 13), se observa que el promedio del costo por litro en 2005 fue de 4.99 y en 2006 cayó a 4.42. Si se compara agosto de 2005, 6.22 pesos por litro con lo obtenido en diciembre de 2006, 4.59 pesos por litro, es evidente la caída. Sin embargo, a pesar de la evolución que se ha mostrado a lo largo del periodo, éste es uno de los estados (de los 11 que se presentan en el apartado) que junto con Chiapas y Colima registran uno de los mayores costos por litro. Se sugiere continuar el esfuerzo por ajustar la escala de operaciones adquiriendo una mayor cantidad de litros.

Respecto de los gastos de operación por litro encontramos que el promedio de los meses de agosto a diciembre de 2005 fue de 1.42 pesos y en 2006 de 0.65 pesos, lo cual refleja una reducción importante en dicho rubro. A pesar de la disminución presentada, pareciera que el potencial para mejorar la estructura de costos es todavía importante. Querétaro mantiene el costo de operación por litro más alto después de Chiapas.


**Cuadro 13**
**Costos medios por litro adquirido, 2005 y 2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Querétaro</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Ago-05	\$278,418	\$206,923	78,071	\$3.57	\$2.65	\$6.22
Sep-05	\$310,600	\$117,750	86,873	\$3.58	\$1.36	\$4.93
Oct-05	\$400,210	\$133,894	111,602	\$3.59	\$1.20	\$4.79
Nov-05	\$433,908	\$135,327	121,561	\$3.57	\$1.11	\$4.68
Dic-05	\$582,221	\$125,120	163,537	\$3.56	\$0.77	\$4.33
<b>Prom</b>	<b>\$401,071</b>	<b>\$143,803</b>	<b>112,329</b>	<b>\$3.57</b>	<b>\$1.42</b>	<b>\$4.99</b>
Ene-06	\$743,565	\$141,386	196,701	\$3.78	\$0.72	\$4.50
Feb-06	\$969,345	\$162,997	256,155	\$3.78	\$0.64	\$4.42
Mar-06	\$1,638,027	\$222,353	431,186	\$3.80	\$0.52	\$4.31
Abr-06	\$1,597,414	\$150,922	421,107	\$3.79	\$0.36	\$4.15
May-06	\$2,017,501	\$153,049	530,685	\$3.80	\$0.29	\$4.09
Jun-06	\$1,908,814	\$226,650	502,956	\$3.80	\$0.45	\$4.25
Jul-06	\$1,076,711	\$161,816	286,569	\$3.76	\$0.56	\$4.32
Ago-06	\$875,886	\$172,502	233,740	\$3.75	\$0.74	\$4.49
Sep-06	\$830,328	\$181,824	220,952	\$3.76	\$0.82	\$4.58
Oct-06	\$762,620	\$158,482	203,673	\$3.74	\$0.78	\$4.52
Nov-06	\$811,308	\$231,208	216,862	\$3.74	\$1.07	\$4.81
Dic-06	\$728,509	\$163,932	194,345	\$3.75	\$0.84	\$4.59
<b>Prom</b>	<b>\$1,163,336</b>	<b>\$177,260</b>	<b>\$307,911</b>	<b>\$3.77</b>	<b>\$0.65</b>	<b>\$4.42</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

**g. Chihuahua**

Los Centros de Acopio en Chihuahua (cuadro 14), demuestran ser, a la par de Jalisco, unos de los más eficientes en el sentido de requerir de un muy bajo costo unitario de operación. Para 2006, el promedio del costo de un litro de leche se ubicó en 3.86 pesos. Dicho resultado está compuesto por un gasto de operación de 0.08 pesos por litro, y un costo de adquisición de 3.78 pesos por litro.


**Cuadro 14**
**Costos medios por litro adquirido, 2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Chihuahua</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Dic-05	\$8,405,878	\$237,225	2,344,244	\$3.59	\$0.10	\$3.69
<b>Prom</b>	-	-	-	-	-	-
Ene-06	\$13,224,228	\$235,054	3,533,647	\$3.74	\$0.07	\$3.81
Feb-06	\$12,317,470	\$272,970	3,249,371	\$3.79	\$0.08	\$3.87
Mar-06	\$13,654,479	\$279,316	3,601,941	\$3.79	\$0.08	\$3.87
Abr-06	\$13,450,285	\$273,993	3,551,053	\$3.79	\$0.08	\$3.86
May-06	\$14,276,272	\$245,693	3,767,827	\$3.79	\$0.07	\$3.85
Jun-06	\$13,564,667	\$250,124	3,583,083	\$3.79	\$0.07	\$3.86
Jul-06	\$13,898,799	\$294,556	3,673,123	\$3.78	\$0.08	\$3.86
Ago-06	\$12,246,685	\$272,159	3,244,579	\$3.77	\$0.08	\$3.86
Sep-06	\$11,158,155	\$281,656	2,961,631	\$3.77	\$0.10	\$3.86
Oct-06	\$10,998,670	\$253,980	2,910,031	\$3.78	\$0.09	\$3.87
Nov-06	\$10,683,460	\$275,675	2,834,633	\$3.77	\$0.10	\$3.87
Dic-06	\$11,774,872	\$267,010	3,118,306	\$3.78	\$0.09	\$3.86
<b>Prom</b>	<b>\$12,604,004</b>	<b>\$266,849</b>	<b>\$3,335,769</b>	<b>\$3.78</b>	<b>\$0.08</b>	<b>\$3.86</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

#### h. Guanajuato

El estado de Guanajuato (cuadro 15), representa un claro ejemplo de la forma en que el aumento en el acopio genera menores gastos de operación. Durante 2005, el gasto operativo por litro fue en promedio 1.85 pesos, el cual, debido al aumento en la captación de leche durante enero a diciembre de 2006 pasó a 0.13 pesos por litro.

Como resultado de la reducción en los gastos de operación, el promedio del costo por litro entregado pasó de \$5.45 en 2005 a \$3.95 en 2006. Este estado refleja una extraordinaria ganancia en eficiencia en el uso de los recursos.

Sin embargo el costo de adquisición aumentó de 3.60 a 3.81, a raíz del aumento en el precio de compra y este concepto, por obvias razones es el factor más relevante en la composición del costo por litro.




**Cuadro 15**
**Costos medios por litro adquirido, 2005 y2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Guanajuato</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Mar-05	\$398,887	\$254,943	111,071	\$3.59	\$2.30	\$5.89
Abr-05	\$1,619,104	\$362,299	447,570	\$3.62	\$0.81	\$4.43
May-05	\$2,225,466	\$486,067	615,751	\$3.61	\$0.79	\$4.40
Jun-05	\$1,503,097	\$602,565	418,484	\$3.59	\$1.44	\$5.03
Jul-05	\$1,424,584	\$707,506	397,009	\$3.59	\$1.78	\$5.37
Ago-05	\$1,341,901	\$810,079	373,382	\$3.59	\$2.17	\$5.76
Sep-05	\$1,481,757	\$925,872	411,978	\$3.60	\$2.25	\$5.84
Oct-05	\$1,631,638	\$1,076,992	452,769	\$3.60	\$2.38	\$5.98
Nov-05	\$1,714,593	\$1,187,598	475,997	\$3.60	\$2.49	\$6.10
Dic-05	\$2,330,591	\$1,331,184	648,234	\$3.60	\$2.05	\$5.65
<b>Prom</b>	<b>\$1,567,162</b>	<b>\$774,511</b>	<b>435,225</b>	<b>\$3.60</b>	<b>\$1.85</b>	<b>\$5.45</b>
Ene-06	\$0	\$113,663	0	-	-	-
Feb-06	\$3,695,020	\$134,543	967,873	\$3.82	\$0.14	\$3.96
Mar-06	\$8,043,344	\$144,540	2,106,416	\$3.82	\$0.07	\$3.89
Abr-06	\$8,597,921	\$224,827	2,252,744	\$3.82	\$0.10	\$3.92
May-06	\$8,397,790	\$215,848	2,202,290	\$3.81	\$0.10	\$3.91
Jun-06	\$8,050,112	\$265,371	2,110,257	\$3.81	\$0.13	\$3.94
Jul-06	\$7,650,976	\$228,657	2,005,955	\$3.81	\$0.11	\$3.93
Ago-06	\$6,764,284	\$228,432	1,773,963	\$3.81	\$0.13	\$3.94
Sep-06	\$5,820,499	\$208,326	1,526,226	\$3.81	\$0.14	\$3.95
Oct-06	\$5,807,426	\$208,326	1,523,101	\$3.81	\$0.14	\$3.95
Nov-06	\$5,436,046	\$249,557	1,426,275	\$3.81	\$0.17	\$3.99
Dic-06	\$4,557,023	\$262,762	1,195,178	\$3.81	\$0.22	\$4.03
<b>Prom</b>	<b>\$6,068,370</b>	<b>\$207,071</b>	<b>\$1,590,857</b>	<b>\$3.81</b>	<b>\$0.13</b>	<b>\$3.95</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsá.

**i. Aguascalientes**

En este estado, Cuadro 16, se aprecia que para 2006 la media del costo por litro adquirido fue de \$3.62. Lo anterior se obtiene a partir de que en promedio, el gasto operativo para el primer semestre de 2006 fue de 0.08 pesos por litro de leche acopiado y el costo de adquisición fue de 3.55 pesos. Es importante mencionar que Aguascalientes y Chihuahua mantienen el costo de operación por litro más bajo.


**Cuadro 16**
**Costos medios por litro adquirido, 2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Aguascalientes</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Ene-06	\$0	\$0	0	-	-	-
Feb-06	\$1,245,033	\$125,149	1,627,941	\$0.76	\$0.08	\$0.84
Mar-06	\$11,075,663	\$166,765	2,897,035	\$3.82	\$0.06	\$3.88
Abr-06	\$10,568,131	\$187,713	2,764,901	\$3.82	\$0.07	\$3.89
May-06	\$11,104,326	\$190,600	2,904,849	\$3.82	\$0.07	\$3.89
Jun-06	\$10,618,755	\$321,624	2,777,705	\$3.82	\$0.12	\$3.94
Jul-06	\$10,393,502	\$187,743	2,718,067	\$3.82	\$0.07	\$3.89
Ago-06	\$9,602,311	\$172,822	2,510,192	\$3.83	\$0.07	\$3.89
Sep-06	\$8,540,318	\$212,818	2,232,530	\$3.83	\$0.10	\$3.92
Oct-06	\$8,218,847	\$141,103	2,148,454	\$3.83	\$0.07	\$3.89
Nov-06	\$7,122,560	\$151,418	1,863,205	\$3.82	\$0.08	\$3.90
Dic-06	\$7,834,349	\$152,073	2,047,605	\$3.83	\$0.07	\$3.90
<b>Prom</b>	<b>\$8,026,983</b>	<b>\$167,486</b>	<b>2,207,707</b>	<b>\$3.55</b>	<b>\$0.08</b>	<b>\$3.62</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

**j. Zacatecas**

El caso de Zacatecas (cuadro 17), presenta dos meses para los cuales no se cuenta con la información necesaria para poder determinar de forma exacta los gastos de operación de los Centros de Acopio. Por tal motivo el análisis aunque se expone a continuación se encuentra subvalorado debido a que en tales meses el gasto total por litro es precisamente el gasto de adquisición de leche. De tal manera, Zacatecas presenta en promedio, muy bajos gastos de operación por litro. Se puede observar que para 2006, el costo unitario de operación de los Centros de Acopio fue de 0.14. El costo de adquisición de leche por unidad es de 3.58 pesos. Como consecuencia de lo descrito, el costo por litro se ubicó en 3.71.


**Cuadro 17**
**Costos medios por litro adquirido, 2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Zacatecas</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Ene-06		\$127,465		-	-	-
Feb-06	\$3,135,243	\$216,222	822,620	\$3.81	\$0.26	\$4.07
Mar-06	\$6,579,876	\$216,768	1,725,144	\$3.81	\$0.13	\$3.94
Abr-06	\$6,129,947	\$204,246	1,607,532	\$3.81	\$0.13	\$3.94
May-06	\$7,051,681	\$260,717	5,812,051	\$1.21	\$0.04	\$1.26
Jun-06	\$6,769,944	\$282,724	1,779,055	\$3.81	\$0.16	\$3.96
Jul-06	\$6,055,497	\$212,017	1,589,167	\$3.81	\$0.13	\$3.94
Ago-06	\$5,056,550	\$286,852	1,329,044	\$3.80	\$0.22	\$4.02
Sep-06	\$4,782,093	\$257,094	1,253,080	\$3.82	\$0.21	\$4.02
Oct-06	\$3,542,176	\$0	928,610	\$3.81	\$0.00	\$3.81
Nov-06	\$4,341,405	\$0	1,136,574	\$3.82	\$0.00	\$3.82
Dic-06	\$4,114,402	\$236,603	1,076,504	\$3.82	\$0.22	\$4.04
<b>Prom</b>	<b>\$5,232,619</b>	<b>\$191,726</b>	<b>\$1,732,671</b>	<b>\$3.58</b>	<b>\$0.14</b>	<b>\$3.71</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsá.

**k. Chiapas**

El Centro de Acopio de Escárcega, en Chiapas inició su operación en septiembre de 2006, razón por la cual se presenta el mayor costo total por litro con 11.63 pesos. Dicho costo se compone de un costo promedio por adquisición de leche de 3.79 pesos y un gasto de operación por litro de 7.84 pesos.

Como es de esperar, el mayor componente se encuentra en el gasto de operación, el cual para disminuir debe aumentar la cantidad de litros acopiados. Este centro disminuyó en gran medida el gasto de operación de septiembre a octubre al pasar de 786,488 pesos a 177,359. Asimismo, un importante incremento en el acopio de leche se produjo en el mismo periodo al pasar de 97,239 litros a 1,188,871. Debido a lo anterior el costo total por litro de leche bajó de 33.66 a 4.37 pesos en sólo un mes.



**Cuadro 18**  
**Costos medios por litro adquirido, 2006**

<b>Costos Medios por Litro Adquirido Chiapas</b>						
	<b>Gastos en Adquisición de Leche</b>	<b>Gastos de Operación</b>	<b>Litros Adquiridos</b>	<b>Gasto de Adquisición por Litro</b>	<b>Gasto de Operación por Litro</b>	<b>Costo Total por Litro</b>
Sep-06	\$97,239	\$786,488	26,252	\$3.70	\$29.96	\$33.66
Oct-06	\$1,188,871	\$177,359	312,724	\$3.80	\$0.57	\$4.37
Nov-06	\$1,653,855	\$172,542	432,335	\$3.83	\$0.40	\$4.22
Dic-06	\$1,328,049	\$146,143	346,761	\$3.83	\$0.42	\$4.25
<b>Prom</b>	<b>\$1,067,003</b>	<b>\$320,633</b>	<b>\$279,518</b>	<b>\$3.79</b>	<b>\$7.84</b>	<b>\$11.63</b>

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

*ii) Análisis global de costos por litro adquirido*

A partir de la anterior información y considerando sólo el año 2006, se encuentra que los estados con menores costos unitarios de adquisición son Aguascalientes y Zacatecas con 3.55 y 3.58 pesos por litro respectivamente; le siguen Veracruz con 3.75 pesos, Colima con 3.76 y Michoacán y Querétaro con 3.77 pesos. El estado con el costo más alto es Campeche con 3.82 pesos. Mientras mayor sea el costo de adquisición mayor es el porcentaje de leche fría acopiada.

En términos de costos de operación unitarios, los estados con mayor eficiencia son Chihuahua y Aguascalientes con 0.08 pesos por litro; le siguen Jalisco con 0.10 y en tercer lugar se ubica Guanajuato con 0.13. Los estados con el mayor costo son Chiapas con 7.84 pesos, Colima con 1.34 y Querétaro con 0.65 pesos por litro.

Finalmente, considerando el costo total por litro, Aguascalientes muestra el mejor resultado con 3.62, siguiéndole Zacatecas con 3.71, Chihuahua con 3.86 y Jalisco con 3.89 pesos. Los estados con el mayor costo son Chiapas con 11.63 pesos, Colima con 5.10 pesos y Querétaro con 4.42 pesos.



*iii) Costos medios por productor*

Sobre el costo en el que incurre Liconsa para atender a un productor beneficiario del PALN resulta interesante orientarnos en los gastos de operación por productor atendido ya que éstos nos indican el monto que se destina al brindar el servicio de adquisición de la leche. El análisis que se presenta a continuación se basa principalmente en el acopio de leche fresca de 41 CDA, de un total de 43. Para los Centros de Tampico Alto y Chapacao en Veracruz, Liconsa no presentó información detallada de los productores beneficiarios por lo cual no es posible obtener resultados definitivos para tal entidad federativa ya que los costos de operación por productor están sobreestimados.

Así, es recomendable que Liconsa pueda sistematizar la información tanto para los Centros de Acopio presentados como para los dos restantes, ya que el dato del total de productores atendidos no es suficiente ni está completo. De tal forma, la información que se presentó en el Registro Nacional de Proveedores no es consistente con la que detalla el monto total que se pagó por leche fresca en dichos centros; no obstante para el presente análisis se consideró como dato el número de productores contenido en el registro.

De tal forma, tomando las consideraciones anteriores, en el cuadro 19 observamos que atender durante 2006 a un productor varía de \$120,457 en Zacatecas hasta \$1, 174,770 en Colima.<sup>75</sup> Tomando sólo como referencia los costos de operación, éstos varían de \$5,569 en Zacatecas a \$145,913 en Colima. Esta variabilidad se origina debido a que existen Centros de Acopio que mantienen muy pocos productores que venden importantes cantidades de leche

---

<sup>75</sup> Para el caso del Estado de Veracruz, no se toma en cuenta los gastos de operación de los Centros de Acopio de Chapacao, Tampico Alto y Tempoal, debido a que Liconsa no presentó el detalle de los productores de leche que acuden a tales unidades de acopio.



como es el caso de Colima al que acuden solamente cinco productores, y centros a los que acuden una gran cantidad de productores como el caso de Jalisco con 2,099 beneficiarios.<sup>76</sup>

**Cuadro 19  
Costo medio anual por productor, 2006**

	Gastos en Adquisición de Leche	Gastos de Operación	Productores Atendidos	Costo Total por Productor	Gastos de Operación por Productor
Aguascalientes	96,323,795	2,009,828	142	692,490	14,154
Campeche	17,037,117	900,368	46	389,945	19,573
Michoacán	55,636,229	2,207,585	194	298,164	11,379
Querétaro	13,960,028	2,127,120	58	277,365	36,674
Chihuahua	151,248,043	3,202,186	527	293,074	6,076
Jalisco	729,229,123	17,056,230	2,099	355,543	8,126
Colima	5,144,284	729,566	5	1,174,770	145,913
Veracruz	43,522,064	3,100,083	222	210,010	13,964
Zacatecas	57,558,812	2,789,898	501	120,457	5,569
Guanajuato	72,820,442	2,484,853	216	348,636	11,504
Chiapas	4,268,014	1,282,532	31	179,050	41,372
<b>Total</b>	<b>1,246,747,951</b>	<b>37,890,248</b>	<b>4,041</b>	<b>4,339,504</b>	<b>314,305</b>

Fuente: Elaboración del CEE con datos de Liconsa

Otro elemento que llama la atención corresponde al hecho que aún cuando Aguascalientes mostraba en el anterior análisis ser sumamente eficiente en su asignación de costos por litro, Zacatecas es mejor si consideramos los costos en que se incurre por atención a productores.

*iv) Costos medios por capítulos de gasto de los Centros de Acopio*

Un análisis de los costos a través de la composición de los gastos de administración es importante para poder obtener una mejor radiografía de la

<sup>76</sup> El estado de Colima es un buen ejemplo de que la información del Registro Nacional de Proveedores no está completa, ya que en el Centro de Acopio de Ciudad Guzmán se presenta solamente a la Asociación Ganadera Local de Ciudad Guzmán como proveedor, la cual mantiene cinco miembros. En cambio en la información proporcionada por la Dirección de Planeación y Finanzas, la cual contiene la información para realizar la selección de los productores por su tamaño, contiene más de cinco productores.



estructura de costos. De esta manera, los gastos de administración que se incluyen en los CDA son:

- a) Capítulo 1000: Correspondiente a los Servicios Personales
- b) Capítulo 2000: Correspondiente a Materiales y Suministros
- c) Capítulo 3000: Correspondiente a Servicios Generales

En el Anexo II se pueden apreciar las tablas que detallan la participación de los costos por capítulo, respecto del costo operativo total de los Centros de Acopio para los 11 estados mencionados anteriormente.

De esta manera, con relación a la distribución del presupuesto ejercido de gastos de operación en los 3 capítulos que lo conforman se observan dos elementos interesantes.

- a) En primer lugar, la proporción del presupuesto ejercido que se dedica a los Materiales y Suministros es siempre la más reducida; Colima es quien presenta el mayor porcentaje en este rubro con 18%. Chihuahua y Michoacán presentan los valores más bajos respecto de sus gastos de operación con 6% y 7% respectivamente. Los estados con la mayor proporción en este capítulo son Colima y Veracruz con 52% y 16% respectivamente. Sobre el punto anterior, se recomienda revisar la estructura de gastos de Colima en el apartado de Materiales y Suministros ya que supera por mucho el promedio de los demás centros.
- b) En segunda instancia, existe una alta variabilidad sobre las proporciones del presupuesto ejercido que se dedican a cada uno de los rubros tanto por periodo como por estado. En el rubro de Servicios Personales se observa que en estados como Querétaro (2005, 68% y 2006, 54%), Guanajuato (2005, 56% y 2006, 54%) y Aguascalientes (2006, 49%) es la categoría de mayor importancia relativa para sus respectivos gastos. Por otra parte, en estados como Jalisco y Michoacán en menor medida la estrategia de



gastos ha cambiado de un año a otro, pasando de una participación dominante del Capítulo de Servicios Generales para asignarla a los Servicios Personales. Jalisco pasó de una proporción de 46% en 2005 para el Capítulo 3000, a una de 50% en 2006 para el Capítulo 1000.

Sobre el porcentaje que ocupan los servicios personales, observamos una alta variabilidad en el porcentaje del presupuesto ejercido que representan éstos. Se observa que el monto total del Capítulo 2000 también muestra una alta variabilidad en la operación de los estados que va de 6% y 7% para estados como Chihuahua y Michoacán, hasta 16% y 13% en Veracruz y Jalisco y 52% para Colima. Esta situación puede hablar de un proceso de administración de gastos basado en elementos muy variables lo que da lugar a cifras altamente cambiantes. Una situación normal daría lugar a un ejercicio de recursos mucho más constante o en su caso estacional, el cual tampoco se observa.

Por otra parte, se debe prestar atención a las diferencias fundamentales en el ejercicio para cada uno de los estados que se están analizando. Valdría la pena saber si esto pudiera ser un indicador de que están tomando en cuenta todos los elementos particulares de la operación de los estados para definir las proporciones de gastos que deben ser asignados. Este sistema resultaría el más apropiado, sin embargo, requiere de un análisis de las operaciones particulares por centro para determinar si está siendo correctamente aplicado.

#### G. Estudio de viabilidad de transferencia de la operación de los Centros de Acopio a las organizaciones de productores

En esta sección se evaluó la viabilidad de las propuestas que presenta el trabajo titulado “Análisis para la desincorporación de los Centros de Acopio de Liconsa,





S.A. DE C.V.<sup>77</sup>. Para iniciar el análisis es necesario establecer las premisas sobre las que parte el trabajo siendo éstas:

- 1) El PALN es una respuesta ante precios internacionales subsidiados y apoya al fortalecimiento del sector lechero. De acuerdo a los autores el PALN “constituye una herramienta adecuada para contrarrestar los efectos de los subsidios a la producción y a la exportación que aplican los países exportadores netos de leche y desde luego representa un paso importante y oportuno ante la liberación total de las importaciones de leche en enero de 2008.” La señal que emana en el mercado nacional, de acuerdo a los autores del estudio, ha sido efectiva y ha contribuido significativamente a mejorar los precios para los productores en general y para el fortalecimiento de una importante actividad del campo mexicano.
- 2) El PALN carece de un sustento legal de largo plazo. La política de cupos que ha vivido México concluirá en enero de 2008, fecha en que las importaciones de leche en polvo estarán totalmente liberadas. El Artículo Sexto Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para 2005, además de señalar la política de asignación de cupos de leche en polvo de importación, también prevé un Programa de Adquisición de Leche de Producción Nacional para la sustitución de importaciones hasta por 600 millones de litros, asegurando un precio de referencia del programa basado en los costos de importación de la leche entera en polvo más un peso de apoyo por litro de leche.
- 3) A pesar de sus ventajas, el PALN no es congruente con los objetivos de LICONSA. De acuerdo al trabajo Liconsa no tiene

---

<sup>77</sup> Elaborado en el año 2005 por la Consultoría en Análisis y Gestión Pública S.C, y que se mencionan como parte de la evaluación en los Términos de Referencia del PALN 2006.



como objetivo fomentar las actividades agropecuarias sino encaminar sus actividades sustantivas al desarrollo de capacidades y a la disminución y prevención del déficit nutricional de las familias en situación de pobreza y sobre todo de los niños y los adultos mayores de 60 años.

A partir de las premisas anteriores, la Consultoría en Análisis y Gestión Pública S.C., propone:

- i. La sustentación legal a largo plazo del Programa de Adquisición de Leche de Producción Nacional, como defensa a la desgravación que vivirá el producto.

De acuerdo a los autores, “la viabilidad futura del programa dependerá de su decreto de creación vinculado a la inclusión anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los recursos para su operación.” A su vez señalan que “es necesario destacar que no se trata de establecer subsidios a la producción, sino de lograr a través de una inversión pública acotada, un efecto importante en la estructura de los precios pagados a los productores del país que permita cubrir los costos de producción y una utilidad razonable necesaria para cualquier actividad rentable que permita cubrir los costos de producción y una utilidad razonable necesaria para cualquier actividad rentable”.

- ii. Se redimensionan los recursos fiscales para el Precio de Referencia del programa de acuerdo con la capacidad prevista de captación de leche fluida a través de los Centros de Acopio existentes y por instalar.

Los recursos fiscales necesarios para el establecimiento del programa se calcularían con base en el 45% del valor de importación de la leche entera en



polvo expresado por litro de leche reconstituida, multiplicado por los 350 millones de litros apoyados. El monto calculado a presupuestar sería de 420 millones de pesos dados los costos que estaban vigentes al momento de que se realizó dicho trabajo.<sup>78</sup>

- iii. Se propone una fórmula de cálculo con base en la determinación de un equivalente al precio de indiferencia que se usa en otros programas con ingreso objetivo.

El precio de referencia del programa sería el de la leche entera en polvo importada e internada en el país, convertida en litros, mas un 37% del valor que resulte por litro.

- iv. Se incluye una propuesta financiera de operación e inversiones para los Centros de Acopio así como el esquema general de formas asociativas para su desincorporación.

En lo que respecta a la propuesta de inversión los recursos fiscales para el programa por aproximadamente 420 millones de pesos a valores actuales se destinarían en un 83% al soporte del precio de referencia del programa y el 17% restante se emplearía para la operación a los Centros de Acopio. El programa pagaría el diferencial entre el precio de referencia y el precio del mercado, tomando como límite el precio resultante de la importación de la leche entera en polvo. Los recursos no utilizados, en caso de precios de mercado superiores al precio de referencia, y en caso de pagos de diferenciales menores entre el precio de referencia y el precio de mercado respecto a los registrados entre precio de referencia y precio del costo de las importaciones de la leche entra en polvo, serían depositados en un fondo estabilizador. Dicho fondo serviría para soportar

---

<sup>78</sup> El cálculo parte de un volumen de captación de 350 millones de litros anuales a partir de los CDA establecido, multiplicado por el costo de importar dicho volumen de leche.



contingencias de desplomes de los precios de la leche y dependiendo del monto acumulado podría, el organismo de administración, autorizar la aportación de recursos para mejoras, ampliaciones y/o encadenamientos industriales de los Centros de Acopio participantes y la creación de nuevos centros cuando se demuestre su viabilidad y conveniencia.

En cuanto a la organización se recomienda la constitución de una Asociación Civil con personalidad jurídica y patrimonio propio, que llevaría el nombre de Coordinadora Nacional de las Fundaciones para el Acopio de Leche Fluida.- CONAFAL. El objeto sería gestionar y recibir los recursos fiscales para el soporte del Precio de Referencia del Programa de Adquisición de Leche de Producción Nacional (PALPN) y para la operación de las Fundaciones para el Acopio de Leche (FAL). Para este propósito, cada Centro de Acopio se constituirá en una Fundación de Acopio de Leche, que será una Sociedad Civil, dedicada a la adquisición de leche fluida pura de vaca dentro de los lineamientos del Programa de Adquisición de Leche de Producción Nacional y su comercialización.

La viabilidad de la propuesta analizada es limitada por tres razones fundamentales:

- 1) No se hace explícito el mecanismo que promovería la integración de una masa crítica de ganaderos para los FAL. Este punto es esencial ya que una problemática ancestral en el campo mexicano y en particular en el ámbito ganadero es la reticencia que tiene el productor de leche a asociarse.
- 2) No se hace explícito el criterio mediante el cual los ganaderos tendrían acceso al FAL. Lo anterior, es fundamental ya que de darse la apertura de cupos y un monto preestablecido inamovible de compra de Liconsa sujeto a su capacidad de acopio, es imprescindible definir los criterios de quiénes serán los beneficiarios del programa propuesto. Es



importante tener en cuenta lo sucedido en el año 2006, cuando los compradores de leche saturaron sus inventarios y disminuyeron su compra a los productores nacionales. Dado que no existe la definición de una cantidad máxima de compra por productor, éstos se volcaron a Liconsa sobrepasando los límites de lo presupuestado por ésta. La pregunta entonces es qué criterio de selección se usará para los productores o en su caso si se limitará a una cantidad de leche por productor.

- 3) Ante un programa que le ha permitido a los productores pasar de un precio de 3.45 en 2004 a 3.64 en 2005 y 3.84 en 2006, sin tener que asumir el más mínimo costo de operación, o en su caso, de oportunidad por realizar una tarea que lo distraiga de sus actividades ¿qué incentivo tendrían los productores para un nuevo programa que disminuya el precio alcanzado? Lo cierto es que los productores beneficiarios no tienen incentivos en aceptar un menor ingreso con mayores costos.

Por último es necesario hacer una breve reflexión en torno a los supuestos que fueron manejados en el diseño de la propuesta de transferencia de los CDA.

- i) Dentro de las premisas que sustenta la propuesta es muy importante señalar que a diferencia de lo señalado por el trabajo, la evidencia muestra que el PALN no ha sido una herramienta adecuada para contrarrestar el efecto de los subsidios y mucho menos es un paso importante y oportuno ante la liberación de las importaciones de leche en enero del 2008. Ante la apertura de las fronteras la única salida es la mejora en la productividad lo que significa: cambio tecnológico, mejoras en eficiencia, aumento de escala que permita disminuir los costos medios. De acuerdo a



los resultados obtenidos en la Evaluación del PALN 2005, el productor no ha incrementado el volumen de su producción.

Considerando a todos los productores encuestados se apreció que el 36% producía menos o mucho menos antes de entrar al PALN; es decir, aumentaron su producción una vez que estaban en Liconsa y el resto se divide entre un 46% que no aumentó su producción y un 18% que la disminuyó. Lo anterior implica que las ganancias generadas por el PALN no han sido dirigidas a mejorar la productividad de los productores de leche. Muy al contrario, el verdadero riesgo que se vive con la forma en que se ha manejado el programa, es que el productor no tenga incentivos a realizar cambios de mejora ya que tiene asegurada la rentabilidad y en su caso los esfuerzos estarán dirigidos a generar actividades de influencia a fin de aumentar el precio de garantía que lo ha beneficiado.

- ii) Un punto en que el cual hay concordancia plena con el trabajo analizado, es que Liconsa no tiene como misión el fomento a la producción lechera. Su misión actual es clara al señalar que Liconsa es una empresa de participación estatal mayoritaria que industrializa y distribuye leche de alta calidad, a un precio accesible, en apoyo de la alimentación y nutrición a los beneficiarios de familias en condiciones de pobreza, para contribuir al desarrollo de capital humano. Con lo anterior, es evidente la incongruencia que existe al ser Liconsa la encargada de llevar a cabo el PALN bajo su actual definición.

No es factible realizar una recomendación si previamente no se realizan estudios que consideren por región: *i)* las características culturales, económicas e históricas vinculadas a la asociación de productores, *ii)* el impacto que ha tenido el PALN y *iii)* el entorno político.



Sin embargo, existe una serie de principios sobre los que se debe de asentar la propuesta:

- 1) Se debe de partir del hecho de que la entrega de los CDA es sólo un eslabón en una serie de eventos a realizar a fin de mejorar la competitividad de los productores.
- 2) Liconsa incumple con su objetivo institucional al llevar a cabo el PALN bajo las actuales circunstancias.
- 3) Este proyecto necesita de la coordinación de instancias institucionales como la Secretaría de Economía, Sagarpa y gobiernos de los estados.
- 4) Fomentar cadenas productivas que hagan creíble a los productores que a raíz de la asociación podrán gozar de la caída de los precios de los insumos así como del acceso a la asistencia técnica efectiva.
- 5) A su vez proponer al productor la asociación como el medio a través del cual los consumidores no podrán expoliar sus ganancias con prácticas abusivas como el retraso de pagos, el condicionamiento de la venta o precios por abajo del mercado.
- 6) Las reglas para la sesión de los CDA deben ser claras. Es fundamental la creación de reglas que fomenten la participación e inhiban la presencia de corrupción y el dominio de grupos de interés.



## H. Conclusiones y recomendaciones

**Primera.** Los recursos humanos destinados a la oficina central han mejorado su nivel de eficiencia asignativa en términos de litros (número de litros acopiados entre el número de personas contratadas), pasando de 1.6 millones de litros por persona para el año 2002 a 6.98 millones de litros para el 2006.

A fin de sostener la dinámica actual del PALN, la necesidad fundamental de corte administrativo radica no tanto en aumentar el personal de las oficinas centrales, sino en contar con una mejor infraestructura tecnológica y una mayor capacidad técnica para operarla.

En cuanto a la mejora administrativa, se considera necesario:

- a. crear un sistema de información que permita manejar de manera rápida y precisa los datos en torno a los productores para eficientar tanto el monitoreo y seguimiento de la información de la población atendida que proveen los, CDA y la Oficina Central como el proceso de solicitud de pagos;
- b. disminuir los riesgos derivados de la sobresaturación en la recepción en planta.

Por otra parte, en relación a la mejora en recepción, se considera necesario:

- i) fortalecer el proceso de enfriamiento en los CDA, lo que permitiría la salida pausada de la leche y disminuiría los riesgos de congestión en el transporte,
- ii) incrementar los silos en las plantas a fin de atender a un mayor volumen de transportes y disminuir el tiempo de espera.

**Segunda:** Las metas de adquisición de leche deben fijarse con base en dos consideraciones:





- 1) La primera está relacionada con la infraestructura disponible para el acopio, recepción y procesamiento de leche fresca para producir leche líquida pasteurizada para el PASL; la capacidad puede modificarse pero se deberá entonces prever las inversiones y los recursos para ampliarla.
- 2) La segunda consideración se refiere a la necesaria congruencia entre lo establecido en el artículo sexto transitorio de Ley de Ingresos de la Federación y lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el 2006 la primera establece un monto de hasta 600 millones de litros fijando un precio de \$3.70 para leche caliente y \$3.84 para leche fría. El segundo establece un presupuesto de 250 millones de pesos para captar 200 millones de litros.

Si bien en sentido estricto no se puede hablar de incongruencia ya que Liconsa puede comprar hasta 600 millones de litros, abarcando con ello lo previsto en el decreto, se generan expectativas ante los productores, los cuales a su vez tendrán incentivos para presionar e influir a fin de alcanzar la cota máxima establecida, llevando a Liconsa a enfrentar retos por encima de su capacidad técnica, administrativa y financiera.

La importancia de las metas radica en que establecen los límites que tiene Liconsa con respecto al acopio de leche y su responsabilidad ante los productores, y que su incumplimiento pone en peligro su estabilidad financiera y productiva. Las inversiones sugeridas en la primera conclusión no serían necesarias si las metas se establecieran bajo los dos principios descritos.

**Tercera.** No se cumplen las metas de los gastos de operación de los Centros de Acopio de Liconsa ni de la compra de leche nacional. En términos de los gastos de operación se observaron en 2005 estados por encima de lo presupuestado como Jalisco con 145.49%; y otros por el contrario, con un sub ejercicio como Querétaro con 55.49%. Para 2006, con excepción de Colima, Michoacán y



Querétaro con 84.1%, 61.5% y 91.8% respectivamente, ya habían rebasado la meta presupuestaria. La tendencia con respecto a la compra de leche desde mayo del 2004 ha representado que lo ejercido haya estado por encima de lo presupuestado.

Existen elementos que han propiciado que el ejercicio se aleje del presupuesto autorizado en cada rubro, como es el caso del aumento y fijación del precio que ha pagado Liconsa a sus proveedores durante 2005 y 2006; o como lo fue la reacción de los consumidores ante la expectativa de un arancel a la importación de fórmulas alimenticias por parte de la Secretaría de Economía para agosto de 2005.

La recomendación del equipo evaluador es que se preste mayor atención en la forma en que se fijan las metas sobre los gastos de operación para que sea posible reflejar en mayor medida las metas y la operación real del programa. Es importante que los procesos de asignación de recursos respondan a la evolución de las operaciones y en el caso de que exista algún reajuste en el presupuesto como en el caso de 2005, éste refleje un cumplimiento más efectivo.

**Cuarta.** El PALN utilizó durante el primer semestre recursos extraordinarios para cubrir el exceso de oferta de leche nacional. A junio de 2006, el PALN ejerció 960 millones de pesos, 8.13 veces más que el presupuesto de recursos fiscales asignados al primer semestre, 118 millones de pesos, y 3.8 veces más que el presupuesto de todo el año que es de 250 millones de pesos. Para cumplir con la operación del año completo, le reasignaron al PALN 287 millones adicionales, con lo cual sumaron 537 millones que nuevamente fueron insuficientes debido a que el ejercicio de la compra de leche nacional fue de 3.17 veces más que el ejercicio. Por tal motivo, Liconsa tuvo que programar recursos propios para la compra de leche que sumaron \$330, \$821 y \$1,190.5 millones para 2004, 2005 y 2006 respectivamente.



A pesar de los eventos antes mencionados sobre el cumplimiento de las metas de la compra de leche y la proporción de recursos fiscales en el ejercicio total, se puede rescatar de la evidencia presentada dos aspectos clave:

- a) El primer aspecto referente a que el gasto aumente significativamente nos da un indicio de la importancia que tiene el PALN,<sup>79</sup> el cual ha requerido dichos incrementos para alcanzar el cumplimiento de los objetivos establecidos. Es cierto que una actitud como ésta brinda la flexibilidad al Programa para adecuarse a las necesidades que se plantean en el mercado. Sin embargo, la dimensión de las diferencias es un elemento que debe tenerse muy en cuenta.
- b) El segundo aspecto a considerar es el presupuesto, que a pesar de permitir una mayor transferencia de los beneficios sociales, nos habla también de una pobre labor en la fijación de metas y por tanto de la previsión a las condiciones que el Programa deberá enfrentar.

**Quinta.** Para 2006, considerando el promedio de los costos de operación, definidos éstos como distintos de los de adquisición, se observó que los estados con mayor eficiencia son Chihuahua y Aguascalientes con 0.08 pesos por litro; le siguen Jalisco con 0.10 y en tercer lugar se ubica Guanajuato con 0.13. Con menores costos de adquisición, considerando el promedio de 2006, el primer lugar lo obtiene Aguascalientes con 3.62, siguiéndole Zacatecas con 3.71, y Chihuahua con 3.86 y Jalisco con 3.89 pesos. Mientras mayor sea el costo de adquisición mayor es el porcentaje de leche fría acopiada.

---

<sup>79</sup> La valoración de la importancia del PALN y de su impacto debe estar acotada por los resultados obtenidos a partir de la evaluación de focalización, ya que la importancia relativa se desprende del grado que atiende a la población objetivo.



Agregando los dos costos descritos se obtiene el promedio del costo total por litro a lo largo de 2006, en donde Aguascalientes muestra el mejor resultado con 3.55 pesos por litro, siguiéndole Zacatecas con 3.58, Veracruz con 3.75, Colima con 3.76 y Michoacán y Querétaro con 3.77 pesos.

Debido al aumento de la compra de leche nacional a través del PALN con motivo de la imposición de un arancel del 30% a la importación de preparaciones alimenticias en agosto del 2005, es muy probable que los efectos que se midieron estén sesgados a la baja.

**Sexta.** La proporción de los capítulos de gasto para cada uno de los once estados analizados presenta resultados muy variables, tanto para las entidades como para los periodos analizados (2005 y 2006), lo cual puede sugerir que cada participación está en función de aspectos particulares. Si lo anterior es correcto, es un acierto que Liconsa presupueste por región debido a que es posible que no existan similitudes entre cada uno de los Centros de Acopio.

**Séptima.** El equipo evaluador encuentra algunas lagunas en el trabajo “Análisis para la desincorporación de los Centros de Acopio de Liconsa, S.A. DE C.V” para poder hacer viable su propuesta. A fin de lograr ésta se recomienda considerar los tres puntos siguientes:

- 1) En el trabajo no se hace explícito el mecanismo que promovería la integración de una masa crítica de ganaderos para las Fundaciones para el Acopio de Leche (FAL). Este punto es esencial ya que una problemática ancestral en el campo mexicano y en particular en el ámbito ganadero es la reticencia que tiene el productor de leche a asociarse.



- 2) No se hace explícito el criterio mediante el cual los ganaderos tendrían acceso a las FAL. Lo anterior, es fundamental ya que de darse la apertura de cupos y un monto preestablecido inamovible de compra de Liconsa sujeto a su capacidad de acopio, es imprescindible definir los criterios acerca de quiénes serían los beneficiarios del programa propuesto.
- 3) Ante un programa que le ha permitido a los productores pasar de un precio de 3.45 en 2004 a 3.64 en 2005 y 3.84 en 2006, sin tener que asumir el más mínimo costo de oportunidad por realizar una tarea que lo distraiga de sus actividades, cabe preguntarse, ¿qué incentivo tienen los productores de aceptar un nuevo programa que le disminuye el precio alcanzado y le hace asumir costos?

**Octava.** A pesar de las limitaciones arriba señaladas al trabajo sobre la desincorporación de los CDA, el equipo evaluador considera que no dispone de información adecuada y suficiente para plantear una propuesta alternativa propia. Para ello, consideramos necesario que, independientemente de las evaluaciones, se obtenga más y mejor información, diferenciando por región o cuenca lechera, sobre los siguientes puntos: *i)* las características culturales, económicas e históricas vinculadas a la asociación de productores, *ii)* el impacto que ha tenido el PALN en los incentivos de los productores para asociarse y *iii)* las oportunidades y limitaciones que presenta el entorno político.

Sin embargo existen una serie de principios sobre los que se debe de asentar la propuesta:

- i) Se debe de partir del hecho de que la entrega de los CDA es sólo un eslabón en una serie de eventos a realizar a fin de mejorar la competitividad de los productores.



- ii) El objetivo institucional de Liconsa no es plenamente consistente al llevar a cabo el PALN bajo las actuales circunstancias.
- iii) Este proyecto necesita de la coordinación de instancias institucionales como la Secretaría de Economía, Sagarpa y gobiernos de los estados.
- iv) Se deben generar cadenas productivas que hagan creíble a los productores que a raíz de la asociación podrán gozar de la caída de los precios de los insumos así como del acceso a la asistencia técnica efectiva.
- v) A su vez, es primordial proponer al productor la asociación como el medio a través del cual las empresas compradoras no podrán afectar sus ganancias con prácticas abusivas como el retraso de pagos, el condicionamiento de la venta o precios por abajo del mercado.
- vi) Las reglas para la cesión de los CDA deben ser claras. Es fundamental la creación de reglas que fomenten la participación e inhiban la presencia de corrupción y el dominio de grupos de interés.



## VI. Evaluación de resultados

### A. Cuadro resumen

Resultados del PALN durante 2006	
1	<p>El impacto en el ingreso que tiene el PALN en los productores beneficiarios se estima como el producto de: <b>la diferencia entre el precio</b> que reciben de <b>Liconsa</b> y del <b>precio</b> que recibirían de vender su leche en el <b>mercado</b> y la cantidad de leche vendida a Liconsa.</p> <p><b>El impacto en el ingreso para 2006 se cuantifica en 251.6 millones de pesos</b> considerando como aproximación para el precio del mercado la actualización del precio que se ofrecía al productor en diciembre de 2004. <b>Al utilizar como referencia el precio promedio obtenido a través de encuestas y entrevistas el impacto se ubica en 132.4 millones</b></p>
2	<p><b>Liconsa debe de enfrentar un costo</b> que se sitúa en <b>144.4 millones de pesos al operar el PALN</b>. Este monto se calcula al restar el Costo Neto de Compra de Leche (694.4 millones de pesos) y los Recursos Fiscales dirigidos al programa (550 millones de pesos). El Costo Neto de Compra de Leche (CNCL), se obtiene al sumar el pago total de leche nacional tanto polvo como fresca (\$1,701.9 millones de pesos) más el gasto de operación de leche fresca (\$181,091,170) menos el costo de haber sustituido toda la leche nacional por importada (\$1,883.5 millones de pesos).</p>
3	<p><b>Otorgar un peso al productor beneficiario del PALN significó para Liconsa y la Federación invertir aproximadamente 2.75 pesos</b>. De acuerdo al análisis costo efectividad este resultado se estima al dividir los costos del programa entre el impacto que tuvo éste en el ingreso del productor. Este resultado considera el Costo Neto de Compra de Leche dividido por el impacto calculado con base en el precio 2004. Bajo la misma medición de impacto pero <b>utilizando como aproximación de los costos, los Recursos Fiscales</b>, se tiene <b>2.18 pesos</b>. <b>Si se utiliza el impacto obtenido a partir de los precios de la encuesta</b>, se tiene que se <b>requirieron \$5.24 o \$4.15 para que el productor tuviera un peso en su ingreso</b>, calculándose la primera opción con base en el Costo Neto de Compra de Leche, y la segunda con los Recursos Fiscales.</p>



Resultados del PALN durante 2006	
4	<p>El <b>mayor efecto del PALN</b> sobre los mercados privados locales ha ocurrido en <b>el segmento que tiene los precios más bajos</b>, que es el de los <b>pequeños y microproductores</b>. En <b>2005</b> los <b>precios</b> pasaron de <b>\$2.80 a \$3.20-\$3.30 por litro</b>. Para <b>2006</b> en el periodo <b>enero-julio</b> los precios alcanzaron <b>\$3.50-\$3.55</b>. En el segundo semestre, ante la restricción al acopio de leche por parte de Liconsa y el direccionamiento de ésta en el mercado, <b>el precio se ubicó en \$3.15</b>.</p>
5	<p>Para los <b>productores</b> que ofrecen su leche al <b>PALN</b>, <b>Liconsa</b> se convierte en su <b>comprador principal</b> y en el 90% de los casos exclusivo.</p>
6	<p>Dentro de los <b>factores que explican la oferta de leche</b> por parte de los productores se pueden identificar cinco principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Precio</li> <li>- La compra del total de la leche por parte de Liconsa</li> <li>- No retraso en el pago por parte de Liconsa</li> <li>- Trato</li> <li>- La claridad y transparencia en el desarrollo de las operaciones</li> </ul>
7	<p><b>A pesar de que el precio de Liconsa</b> y su efecto en los precios de los mercados locales donde opera <b>significan mayores ingresos</b> para los productores, esto <b>no se capitaliza en mejoras productivas</b> sostenibles de mediano y largo plazo. Incluso ante un mercado internacional con precios elevados que hiciera atractiva la compra de leche a productores nacionales, los pequeños y micro productores no están en condiciones de aprovechar dichas oportunidades. Este fenómeno se observó en el año 2004 cuando estos ganaderos estaban incapacitados por razones de calidad y productividad de beneficiarse de los momentos positivos que estaba viviendo el sector.</p>





## B. Introducción

En este capítulo se evaluará el impacto que ha tenido el PALN desde tres perspectivas distintas:

1. La primera consiste en un análisis del margen de beneficio al productor por planta y Centro de Acopio a lo largo del año 2006; se considera al margen como la diferencia entre el precio que ofrece Liconsa y el precio de mercado. Es importante señalar que no fue posible extender el análisis al ámbito geográfico ya que Liconsa no cuenta con la información desagregada de leche fría y caliente por Centro de Acopio.
2. La segunda perspectiva analiza los efectos del PALN en el mercado lechero, en donde se generan recomendaciones orientadas a evitar distorsiones de precios y especulación en los mercados en los que incide el PALN.
3. La tercera aproximación hace un análisis de los determinantes que hacen que un productor ofrezca su leche a Liconsa, así como los efectos directos e indirectos del precio de referencia que tiene el programa en los distintos segmentos del mercado, y en los distintos tipos de leche, así como la relación con otros agentes.

*i) Validación de los indicadores de resultados definidos en el marco lógico.*

Antes de iniciar el estudio de impacto que ha tenido el PALN desde las tres perspectivas ya descritas, se realizará un breve análisis en torno a la validación de los indicadores de resultados definidos en el Marco Lógico.

Como ya se señaló en el Capítulo de Diseño, el equipo evaluador **no valida la Matriz de Marco Lógico del Programa de Adquisición de Leche Nacional,**



elaborada por la Sedesol y Liconsa, por ser incongruente e inconsistente con los principios básicos de la institución que alberga este programa y por el origen de los recursos recibidos destinados al combate a la pobreza.

Un hecho que es fundamental y que se apreciará con claridad en este capítulo, es que Liconsa S.A. de C.V. no cuenta con las facultades ni con la capacidad de contribuir a la autosuficiencia de la producción primaria de leche; tampoco es una alternativa ni adecuada, ni suficiente y muchos menos sustentable, tal y como lo plantea el fin de la Matriz de Marco Lógico. Cabe subrayar que esto fue demostrado en la Evaluación externa de resultados del PALN 2005 y el primer semestre de 2006. Asimismo Liconsa tampoco es la opción que genere las sinergias suficientes para lograr la autosuficiencia del sector lechero.

Vistos de manera aislada, los indicadores pueden ser calculados de manera relativamente sencilla. Sin embargo, el indicador denominado canal seguro de comercialización, que se encuentra dentro de la sección de “Propósito” no sería factible estimarlo. Dicho indicador se define como “El porcentaje de productores que han vendido en forma continua su producción al Programa de Adquisición de Leche Nacional en los años 2004/2005/2006 es del % para el 2006. (Por Centro de Acopio y entidad federativa). El porcentaje corresponde a los productores que cumplen la condición de venta continua con respecto al número total de productores activos en el Centro de Acopio.”<sup>80</sup>

Las condiciones actuales de información señalan que no existen datos por parte de Liconsa para llevar a cabo ese seguimiento. Actualmente no se cuenta con un registro de productores para 2006 que abarque de manera clara las asociaciones y grupos y, mucho menos, 2004 y 2005, de tal manera que no es factible contar con los elementos para evaluar dicho indicador.

---

<sup>80</sup> Matriz de Marco Lógico, elaborada por la Sedesol y Liconsa



### C. Margen de beneficio

El margen de beneficio será definido como la diferencia entre el precio que ofrece Liconsa y el precio establecido en el mercado. Esta diferencia mostrará el margen por litro que tiene el productor que vende a Liconsa y no en el mercado. Si a esta diferencia se le multiplica por el total de litros colocados en los CDA y plantas se obtiene el monto total efectivo de apoyo destinado a los productores el cual se denominará como impacto en el ingreso.

A fin de realizar esta estimación, dada la ausencia de un monitoreo nacional de precios, se hicieron dos aproximaciones para evaluar el precio del mercado. La primera estimación, para el primer semestre, se obtuvo a través de una encuesta en campo y vía telefónica, en donde los productores expresaron el precio al que en el mercado colocan su leche. A partir de estos precios se calculó su media geométrica a fin de evitar el efecto de observaciones extremas. Los precios obtenidos fueron para el primer semestre:

**Cuadro 1**

Tipo de Leche	Precios de Mercado
	Encuestados
Caliente	3.54
Fría	3.68

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios de 2006

Es necesario señalar, que este precio conlleva en sí mismo una desventaja, ya que recoge el efecto PALN; existe una alta probabilidad de que este precio en particular se haya visto afectado por la política de precios establecida por el programa, el cual apunta, de acuerdo a las encuestas realizadas tanto en campo como vía telefónica, a un aumento en el precio del mercado. Lo anterior, significa que podría subestimarse el margen de beneficio de los productores.



Se consideró como válido el precio de 3.54 pesos por litro ya que este se encuentra muy cerca del precio que denominaron muchos como el precio máximo que están dispuestos a pagar los industriales, queseros y dulceros; siendo este de 3.50. El precio de la leche fría se calculó agregando 14 centavos a la leche caliente, diferencial que normalmente opera en el mercado.

Para el segundo semestre las condiciones cambiaron ya que Liconsa no podía hacer frente, dada la meta establecida para el año de 450 millones de litro, a la dinámica de captación que se venía presentando. Vale la pena señalar que, como ya se indicó en la sección de cobertura, para septiembre del 2006, se pronosticaba comprar entre 517 y 532 millones de litros de leche para el final del año. Lo anterior implicaba un aumento extraordinario de recursos fiscales para hacer frente a la compra esperada, dado que la meta anual establecida en mayo se ubicaba en 450 millones de litros. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reafirmó como meta de captación la ya definida, señalando que los montos que sobrepasaran dicha cifra, tendrían que ser cubiertos con recursos propios de Liconsa.

Para disminuir la captación, Liconsa frenó la llegada de productores en especial en Jalisco, entidad que como ya se señaló, proporciona cerca del 50% de la leche que acopia el PALN. Este ejercicio de contención se llevó a cabo pactando con uniones ganaderas y agrupaciones locales a fin de minimizar el impacto a los productores más sensibles con la caída de la compra. Lo anterior permitió que al final de 2006 se captaran 446, 983,532 litros de leche, no rebasándose así la meta establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo a la información proporcionada por la Dirección de Producción de Liconsa, el precio de mercado para Jalisco se colocó en entre 3.15 y 3.30. En las entrevistas realizadas a productores nacionales de leche adscritos al PALN, el



precio llegó a 3 pesos y en momentos por debajo de este precio. Es por todo lo anterior, que finalmente se considera como precios de referencia para el segundo semestre de 2006.

**Cuadro 2**

<b>Precios de Mercado Encuestados</b>	
<b>Tipo de Leche</b>	
Caliente	3.15
Fría	3.29

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a beneficiarios 2006

La segunda vía de estimación fue a través de calcular el precio de la leche caliente, considerando el precio de 2.80 como el precio al que se le compraba al productor en el mercado y en el que no existe efecto PALN. Se tomó este precio como referencia a diciembre de 2004 y se aplicó el índice de precios al productor para el mercado nacional en el rubro leche sin pasteurizar que emite el Banco de México<sup>81</sup>. Los precios para el periodo enero-julio 2006 son:

**Cuadro 3**

<b>Precios de Mercado. Base 2004 (Enero-Julio, 2006)</b>								
<b>Tipo de leche</b>	<b>Enero</b>	<b>Febrero</b>	<b>Marzo</b>	<b>Abril</b>	<b>Mayo</b>	<b>Junio</b>	<b>Julio</b>	<b>Promedio</b>
Caliente	3.201	3.201	3.239	3.137	3.114	3.103	3.05	3.15
Fría	3.34	3.34	3.37	3.27	3.25	3.24	3.19	3.29

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios 2006

El precio para enero de 2006 se calculó para leche fría y caliente en 3.201 y 3.34 respectivamente, llegando a un precio máximo en marzo de 3.239 y 3.37. El promedio para el periodo enero-julio fue de 3.15 para caliente y 3.29 para fría.

Para el periodo agosto-diciembre del 2006 los resultados muestran que en promedio el precio de la leche caliente se ubica en 3.10 y la fría en 3.24

<sup>81</sup> Página electrónica del Banco de México en <http://www.banxico.gob.mx>

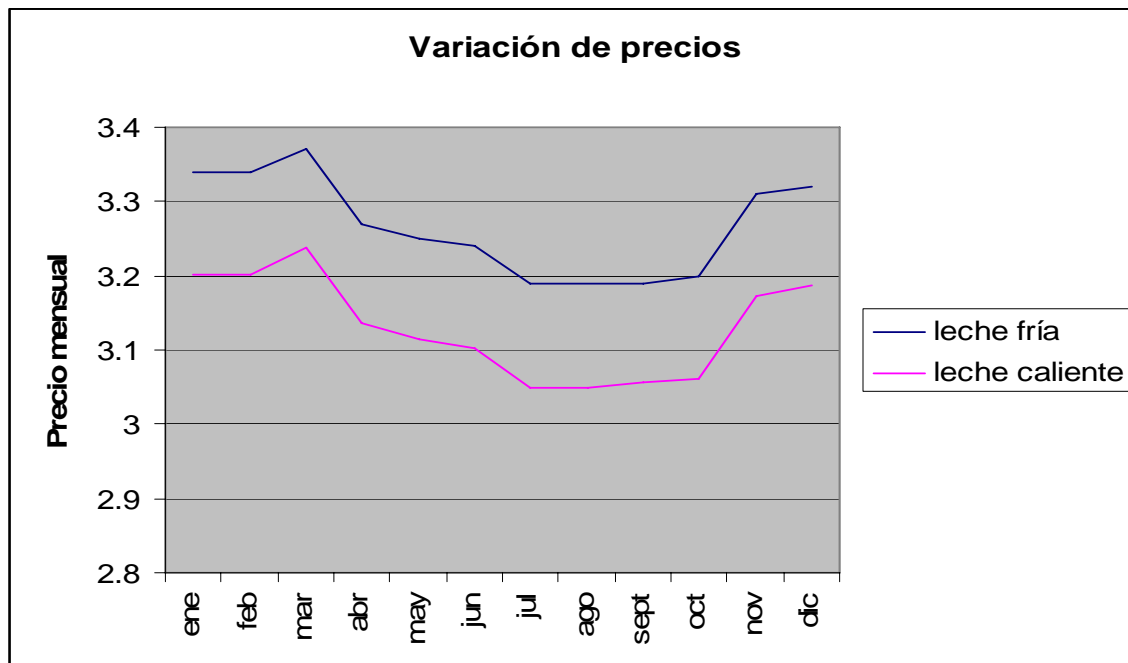


Cuadro 4

Precios de Mercado.Base 2004 (Agosto-Diciembre, 2006)						
Tipo de leche	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio
Caliente	3.05	3.057	3.062	3.173	3.188	3.103
Fría	3.19	3.19	3.2	3.31	3.32	3.24

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios de 2006

Gráfica 1



Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios de 2006.

Es interesante hacer notar que el precio que de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección de Producción se pagó durante agosto-diciembre del 2006, 3.15 y 3.29, es el promedio del precio enero-julio, calculado éste a partir del precio de diciembre de 2004 y actualizado bajo el índice de precios al productor para el mercado nacional en el rubro leche sin pasteurizar que emite el Banco de México



A partir de estas dos vías para estimar el precio de mercado se obtuvieron los siguientes resultados:

- i) *Estimación del margen utilizando los precios resultantes de la Encuesta 2006.*

Siguiendo el cuadro 5, el margen para leche caliente y fría para enero-julio es:

**Cuadro 5**

<b>Diferencial de precios Liconsa y precios de mercado encuestados 2006</b>			
	<b>Precios de Liconsa</b>	<b>Precios de mercado Encuestados</b>	<b>Diferencial de precios</b>
Caliente	3.7	3.54	0.16
Fría	3.84	3.68	0.16

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la encuesta beneficiarios de 2006

Los resultados muestran un margen de 16 centavos por litro para los dos tipos de leche a favor del productor que ofrece su producto en Liconsa. Sin embargo hay que insistir en que este margen está influenciado por el efecto que el PALN ha tenido en el mercado, el cual en consideración de la mayoría de los productores encuestados ha tendido a incrementarse.



Siguiendo el cuadro 6, el margen para leche caliente y fría para Agosto-Diciembre 2006 es:

**Cuadro 6**

<b>Diferencial de precios Liconsa y precios de mercado encuestados 2006</b>			
<b>Tipo de leche</b>	<b>Precios de Liconsa</b>	<b>Precios de mercado Encuestados</b>	<b>Diferencial de precios</b>
Caliente	3.7	3.15	0.55
Fría	3.84	3.29	0.55

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios de 2006

Como se puede apreciar el impacto que tuvo la retención de productores fue un aumento en el margen de beneficio del productor que vende a Liconsa pasando éste de 0.16 a 0.55 centavos.

ii) *Estimación del margen utilizando los precios calculados a partir de diciembre de 2004.*

A partir del precio de 2.80 para diciembre de 2004 y actualizándolo siguiendo el índice de precios al productor para el mercado nacional en el rubro de leche sin pasteurizar que emite el Banco de México, se obtuvo el siguiente resultado:

**Cuadro 7**

<b>Diferencial de precios de Liconsa y precios de mercado calculados base 2004 2006</b>									
<b>Lugar de recepción</b>	<b>Tipo de leche</b>	<b>Enero</b>	<b>Febrero</b>	<b>Marzo</b>	<b>Abril</b>	<b>Mayo</b>	<b>Junio</b>	<b>Julio</b>	<b>Promedio</b>
Centros de Acopio	Caliente	0.499	0.499	0.461	0.563	0.586	0.597	0.650	0.551
	Fría	0.500	0.500	0.470	0.570	0.590	0.600	0.650	0.554
Plantas	Caliente	0.499	0.499	0.461	0.563	0.586	0.597	0.650	0.551
	Fría	0.500	0.500	0.470	0.570	0.590	0.600	0.650	0.554

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios de 2006





Para leche caliente y leche fría el margen se ubica en promedio en .551 y .554 respectivamente. Lo anterior se interpretaría como el margen que obtiene un productor que vende a Liconsa versus vender en un mercado en el que no hubiera existido el PALN.

Para el periodo agosto-diciembre los resultados que se obtienen son:

**Cuadro 8**

<b>Diferencial de precios de Liconsa y precios de mercado calculados base 2004 2006</b>							
<b>Lugar de recepción</b>	<b>Tipo de leche</b>	<b>Ago</b>	<b>Sep</b>	<b>Oct</b>	<b>Nov</b>	<b>Dic</b>	<b>Prom.</b>
Centros de Acopio	Caliente	0.650	0.643	0.638	0.527	0.512	0.594
	Fría	0.650	0.650	0.640	0.530	0.520	0.597
Plantas	Caliente	0.650	0.643	0.638	0.527	0.512	0.594
	Fría	0.650	0.650	0.640	0.530	0.520	0.597

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios de 2006

Para leche caliente y leche fría el margen se ubica en promedio en .594 y .597 respectivamente.

Comparando los resultados obtenidos durante el periodo enero-julio es evidente que existe un diferencial muy amplio entre la estimación que considera el precio de mercado y el obtenido en la encuesta. En términos de leche caliente y fría se pasa de 16 centavos a 55, una ganancia de 39 centavos por litro.

Para el periodo agosto-diciembre el diferencia observado entre las dos vía de estimación se reduce. A través de encuesta se tiene un diferencial de .55 centavos ya sea fría o caliente, en tanto que considerando la actualización del precio 2004, el margen es de .59 centavos. Una diferencial de .04 centavos.



Siguiendo el cuadro 9, cada una de estas aproximaciones para estimar el precio de mercado da como resultados diferentes montos en términos del impacto en el ingreso para el productor.

**Cuadro 9**

<b>Impacto en el Ingreso del Productor</b>		
	Precio Calculado	Precio Encuesta
	Base 2004 (Millones de pesos)	(Millones de pesos)
Enero-Julio	159.5	46.5
Agosto-Septiembre	92.1	85.9
Anual	251.6	132.4

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios de 2006

El programa otorgó un beneficio global al ingreso de los productores de 252 millones de pesos durante el año 2006. Dicho beneficio consiste en multiplicar el diferencial de precio de 55 centavos por litro para el periodo Enero-Julio obtenido a través de la actualización del precio de 2004, por el volumen total de leche que Liconsa compró a los productores, que fue de casi 290.8 millones de litros, resultando en un beneficio global cercano a los 160 millones de pesos. A este primer dato se suma lo correspondiente al periodo Agosto-Diciembre, con 59 centavos de diferencial y un acopio de 156.1 millones de litros, obteniéndose un beneficio global de 92.1 millones de pesos. Considerando la información de las encuestas y las entrevistas, el impacto estaría en el orden de 46.5 millones de pesos para el primer periodo y de 85.9 millones pesos para el segundo, haciendo un total de 132.4 millones de pesos de beneficio global al ingreso de los productores para todo el año.

A partir de tener el impacto a los productores es posible conocer cuál es el costo que tiene que enfrentar Liconsa y la Federación por dar un peso a los productores. Para ellos se utilizarán dos vías para estimar el costo. La primera, a



la que se le denominará Costo Neto de Compra de Leche (CNCL), consiste en sumar el pago total de leche nacional tanto polvo como fresca (\$1,701,971,951) más el gasto de operación de leche fresca (\$181,091,170) menos el costo de haber sustituido toda la leche nacional por importada (\$1,188,591,489). El monto estimado del CNCL es \$694, 471,632. La segunda vía a la que se llamará Recursos Fiscales, está constituida por los recursos de dicha naturaleza que fueron dirigidos al PALN y que ascienden a un monto de \$550,000,000.

Antes de evaluar el costo que se tiene al transferir a través del PALN un peso al productor beneficiario, es importante subrayar que existe un diferencial entre el monto estimado del Costo Neto de Compra de Leche (\$694,471,632) y los Recursos Fiscales (\$550,000,000) implicando esto un costo para Liconsa de \$144,471,632. Este diferencial se tiene que compensar a través de Recursos Fiscales para el PASL y con venta de la Leche Frisia, al menos parcialmente.

**Cuadro 10**

<b>Costo de Otorgar un Peso al Productor</b>		
	<b>Impacto Calculado Base 2004</b>	<b>Impacto Precio Encuesta</b>
Costo Neto	2.75	5.24
Recurso Fiscal	2.18	4.15

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios

De acuerdo al cuadro 10, transferir un peso al productor beneficiario del PALN significó para Liconsa y la Federación invertir \$2.75 utilizando como aproximación del costo el Costo Neto de Compra de Leche y \$2.18 si se utiliza la aproximación Recursos Fiscales, todo esto partiendo del impacto calculado con base al precio 2004. Si se utiliza el impacto obtenido a partir de los precios de encuesta, se tiene que se requirieron \$5.24 o \$4.15 para que el productor tuviera un peso en su



ingreso, calculándose la primera opción con base en el Costo neto de compra de leche, y el segundo a los Recursos Fiscales.

La inversa de los coeficientes estimados mide el impacto que se logra en el ingreso del productor al invertir un peso. Los resultados obtenidos muestran que al medir el impacto con base en el precio 2004 y utilizar como aproximación el Costo Neto de Compra de Leche, un peso invertido dio como resultado 36 centavos para el productor en tanto que al usar los Recursos Fiscales, se lograron 45 centavos. Al medir el impacto con base en los precios obtenidos en la encuesta, se observa que al emplear el Costo Neto de Compra de Leche el resultado fue 19 centavos, mientras que al usar Recursos Fiscales se tiene que un peso invertido generó 24 centavos para el beneficiario.

#### D. Efectos del PALN en el mercado lechero

Antes de iniciar el análisis del efecto que ha tenido el PALN en el mercado lechero es importante tener como antecedente dos hechos. El primero es que México es deficitario en su producción ante la demanda interna. El cuadro 11 muestra la diferencia que existe entre la producción y el consumo nacional aparente, siendo esta brecha saldada a través de importaciones.

**Cuadro 11**

<b>Producción Nacional Vs. Consumo Nacional Aparente</b>				
<b>Año</b>	<b>Producción Nacional ( millones de litros)</b>	<b>Exportación ( millones de litros)</b>	<b>Importación ( millones de litros)</b>	<b>CNA<sup>82</sup> ( millones de litros)</b>
1995	7,398.6	35.7	1,464.9	8,827.9
1996	7,586.4	22.3	1,721.1	9,285.3
1997	7,848.1	42.2	1,936.5	9,742.4
1998	8,315.7	20.1	1,704.2	9,999.8

<sup>82</sup> Consumo nacional aparente.



1999	8,877.3	10.3	1,921.5	10,788.5
2000	9,311.4	14.4	2,090.0	11,387.0
2001	9,472.3	20.1	2,582.5	12,034.6
2002	9,658.3	18.8	2,468.9	12,108.3
2003	9,784.4	39.6	2,509.9	12,254.6
2004*	9,873.8	34.1	2,532.0	12,371.7

2003\* Preliminar

Fuente: CGG/SAGARPA, con información de SE, INEGI y SAGARPA.

El segundo hecho a considerar es el peso que tiene el PALN en la producción nacional.

**Cuadro 12**

<b>Participación del PALN en la Producción Nacional</b>		
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
1.84%	1.50%	2.78%

Fuente: SAGARPA

De acuerdo al cuadro No. 12 la participación en la adquisición de leche nacional pasó de 1.84% en 2003 a 1.5% en 2004 y 2.78% en 2005. De los datos que se han descrito se desprende que Liconsa tiene una participación muy pequeña dentro del universo de la producción de leche nacional.

Una vez aclarados tanto el aspecto deficitario de la producción nacional ante la demanda así como la baja participación que tiene Liconsa en la producción nacional, es importante concluir que el programa no puede contribuir a cerrar la brecha entre producción y consumo y que la vía para hacerlo sin un alto costo para el consumidor es a través de la importación. A su vez, se debe considerar que, de acuerdo a estimaciones de la Cámara Nacional de Industriales de la Leche, se espera un crecimiento mayor en el consumo: “La industria seguirá creciendo y se estima que en 2025 deben producirse 14,200 millones de litros /



año (+ 1.7% anual) de leche fresca, para abastecer un mercado de 18,200 millones de litros / año (+ 1.4% anual) en un México de 126 millones de habitantes.”<sup>83</sup>

Una vez puntualizado lo anterior, se analizarán los efectos del PALN en el mercado nacional, identificando dos efectos:

- 1) Impacto en el precio
- 2) Presión a otros agentes.

A continuación se analizan cada uno de ellos para finalmente presentar alternativas.

*i) Efecto en precios*

Un hecho que debe quedar claro es que la leche recibe diferentes precios en función de su calidad. De esta manera la gráfica No. 1 muestra tres series de precios: el máximo, el promedio ponderado y el mínimo. El primero responde a leche con altos niveles de calidad mientras que el último a los de más bajo nivel. De acuerdo a lo encontrado a través de las encuestas y entrevistas, el mayor porcentaje de los productores que se acercan a Liconsa tenían como precios de referencia los mínimos. Como se puede apreciar el diferencial de precio es muy grande si se compara el máximo y el mínimo y esta diferencia se acentúa para el año 2004.

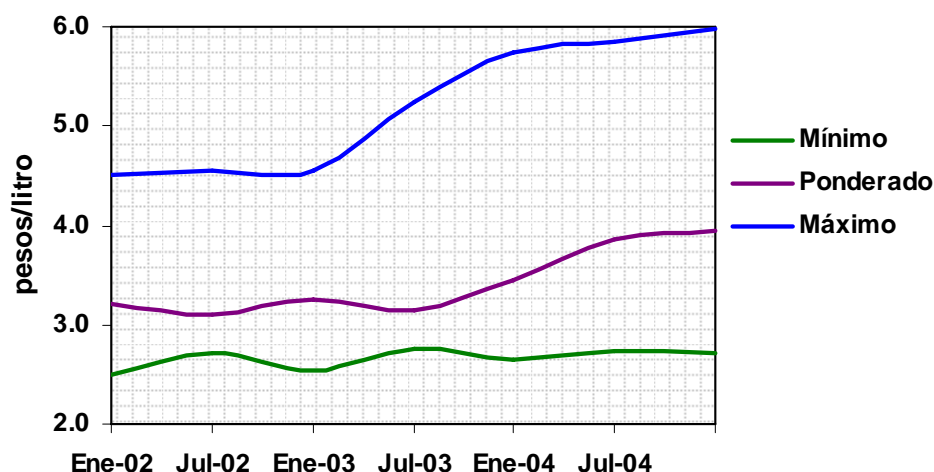
---

<sup>83</sup> [www.canilec.org.mx](http://www.canilec.org.mx)



Gráfica 2

Precio de leche al productor



Fuente: CGG, con información de SIAP/SAGARPA

En particular el año 2004 se caracteriza por el incremento en los precios del mercado. La razón se encuentra en que en el mercado internacional se presentó una apreciación de la leche en polvo debido a un aumento creciente en el consumo de este producto, llevando a una reducción de los inventarios disponibles pasando de 1.3 y 1.2 millones en los años 2002 y 2003 respectivamente, a 830,000 toneladas en el 2004. Este cambio en el mercado externo hizo que México aumentara la demanda interna dando por consiguiente un aumento en el precio y en la producción. Sin embargo los aumentos no fueron homogéneos entre el grupo de precios máximos y mínimos. El precio máximo creció de diciembre de 2003 a diciembre de 2004 en un 11%, mientras que los precios mínimos apenas crecieron en 0.4%. Lo anterior muestra que aquellos que forman parte del grupo de productores que tomaban los precios mínimos estaban incapacitados por razones de calidad y productividad de aprovechar los momentos positivos que estaba viviendo el sector.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Gallardo, J.L; Villamar, L.; Olivera, E. (2004) "Situación actual y perspectiva de la producción de leche de bovino en México 2005". SAGARPA.



Una vez establecido el PALN en 2005, bajo un criterio de precios fijos siendo estos del orden de \$3.50 para leche caliente y \$3.64 para leche fría, y una política de establecimiento de Centro de Acopio, se vio un impacto en los precios de mercado locales sobre todo para los productores que tenían como referencia los precios mínimos. De acuerdo a información recabada en encuestas el precio pasó en promedio de 2.80 en 2004 a 3.20-3.30 en 2005. Lo anterior significa un aumento de 40 a 50 centavos con respecto al precio de mercado.

Para el periodo enero-julio del año 2006, el precio se incrementó hasta 3.50 y como máximo 3.55. En este sentido, de las entrevistas recabadas se obtiene que los industriales ya no están dispuestos a pagar más del precio que Liconsa daba en 2005, llegándose a definir esto como “barrera psicológica”. Una explicación a este hecho es que los industrializadores prefieren adquirir materia prima a fin de reconstituir el producto lácteo en planta o adquirir el producto terminado como en el caso del queso, lo que tiene dos tipos de repercusiones:

- i) Los industrializadores del sector lechero han iniciado un proceso de sustitución de leche fluida nacional por materia prima en el mercado externo a fin de producir el producto lácteo. Este proceso significa la reducción de vías de venta para los productores.
- ii) Los industrializadores de la leche tienen los incentivos en reconvertirse en comercializadores de productos terminados. Lo cual se traduce, por lo menos al corto plazo, en el cierre de fuentes de empleo para un grupo de trabajadores y de canales de colocación para los productores de leche.

En este sentido el PALN se convierte en un factor que acelera los dos procesos descritos.





Un hecho claro es que con una economía abierta y con un déficit en la producción la importación es una salida natural. De acuerdo a la Cámara Nacional de Industriales de la Leche, Canilec, el 72% de las importaciones son materias primas y el 28% son productos terminados. A su vez se debe considerar que las expectativas de crecimiento en la demanda son al alza, esto sobre todo a raíz de la alta diversificación de productos que vive el mercado.

Como un ejemplo de este proceso acelerado de sustitución se presenta el Cuadro No. 13, en el que se muestran las importaciones realizadas del año 2002 al 2004 y las realizadas durante los primeros cinco meses de 2005 y 2006.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Por parte de Canilec fue entrevistado el Sr. José García González, Director General de la institución


**Cuadro 13**

Volumen de las Importaciones, 2000-2006 (Toneladas)										
Descripción	Arancel TLCAN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005	2006	Var%*
Leche pasteurizada	Exento	44	41	68	78	91	85	16	11	-31.4
Leche y derivados	----	213,489	263,328	249,875	258,552	274,038	292,853	115,021	101,972	-11.3
Leche en polvo	----	151,215	184,178	162,620	157,802	158,642	182,838	71,361	54,624	-23.5
Con cupo	23.50%	147,152	180,033	155,455	148,745	149,192	174,077	67,094	50,090	-25.3
Otras	Exento	4,063	4,144	7,165	9,057	9,451	8,761	4,267	4,535	6.3
Leche evaporada	Exento	306	798	1,118	1,391	1,517	2,558	956	1,477	54.6
Leche condensada	Exento	5,748	8,308	11,259	18,702	34,851	33,196	15,916	13,658	-14.2
Yogurt	Exento	971	1,170	1,581	1,338	1,148	1,110	376	523	38.9
Mantequilla	Exento	1,158	2,693	1,766	1,751	3,634	3,248	1,351	1,285	-4.9
Quesos	Exento	54,091	66,181	71,531	77,568	74,246	69,903	25,061	30,404	21.3
Subproductos	----	185,565	194,567	195,391	207,118	251,174	278,456	125,413	99,662	-20.5
Sueros y lactosueros	Exento	65,344	83,961	64,922	64,047	66,679	77,744	24,281	44,582	83.6
Grasa butírica	Exento	32,856	32,055	36,882	37,155	49,547	47,114	18,226	11,478	-37.0
Pastas lácteas para untar	Exento	1	2	1	2	1	85	28	38	38.0
Caseína y caseinatos	Exento	16,905	16,859	17,369	16,972	16,718	16,952	5,866	4,276	-27.1
Preparaciones alimenticias	Exento	70,460	61,690	76,217	88,943	118,229	136,561	54,915	13,677	-75.1
Con sólidos lácteos sup. a 50%	----	No aplica	10,248	57,868	73,801	101,596	115,660	48,351	2,601	-94.6
Con cupo	Exento	No aplica	10,248	39,195	42,578	43,543	43,974	0	0	n.a.
Sin cupo	30%	n.d.	n.d.	18,673	31,223	58,053	71,686	48,351	2,601	-94.6
Resto preparaciones alimenticias	Exento	70,460	51,442	18,349	15,142	16,633	20,901	6,563	11,077	68.8
Otros productos lácteos	----	38,773	37,077	42,728	43,280	44,104	56,017	22,097	25,609	15.9
Margarina	Exento	10,052	9,422	8,939	9,317	10,366	11,938	4,686	5,110	9.1
Lactosa	Exento	15,886	14,093	16,812	15,341	15,783	23,095	8,868	9,517	7.3
Helados , incluso sin cacao	Exento	11,364	12,966	16,503	17,732	16,449	19,008	7,947	10,139	27.6
Lactoalbúmina	Exento	1,435	555	454	816	1,403	1,906	571	803	40.5
Cuajo y sus concentrados	Exento	36	41	20	74	104	70	26	40	55.6
Total	----	437,826	494,972	487,994	508,950	569,316	627,326	240,433	201,634	-16.1
Con cupo	----	147,152	190,281	194,650	191,323	192,735	218,051	67,094	50,090	-25.3
Sin cupo	----	290,674	304,691	293,344	317,627	376,581	409,276	173,339	151,544	-12.6
Participación % cupo/total		33.6	38.4	39.9	37.6	33.9	34.8	27.9	24.8	-11.0

Fuente: Elaborado por el Centro Estudios Estratégicos con base en la Encuesta a Beneficiarios de 2006

\* La variación presentada es de 2005 a 2006

Se debe apreciar en primer lugar que del año 2000 al 2005 el monto de las importaciones se incrementó sensiblemente pasando de 437,826 a 627,326, lo que significa un aumento del 43.28%. Del año 2004 a 2005 se aprecia un aumento de 569,316 toneladas a 627,326 toneladas, que implica un aumento del 10.2% en



las importaciones. Lo anterior está en contrasentido con los objetivos del PALN en 2005, que señalaban que el programa debería de contribuir a la disminución de las importaciones a nivel nacional.

Al comparar los cinco primeros meses del 2005 con los del año 2006, se aprecia una caída del 16.1 % explicado esencialmente por la disminución en las importaciones de preparaciones alimenticias con sólidos lácteos superiores a 50%. Esta caída se debe a la implantación de un arancel del 30% a este rubro, como represalia al incumplimiento por parte de Estados Unidos en lo referente a la Enmienda Bird, para el caso del cemento. Este arancel estuvo vigente del 16 de agosto del 2005 al 16 de agosto del 2006, aunque para el 13 de septiembre del 2006 se establecía en el Diario Oficial un nuevo arancel del 110% que tendría vigencia del 14 de septiembre de 2006 a 31 de octubre de 2006.

Las preparaciones alimenticias con sólidos lácteos superiores al 50%, pasan de 48,351 toneladas durante los primeros cinco meses de 2005 a 2,601 toneladas en 2006, lo que implica una caída de -94.6%. Sin embargo es innegable el hecho de que este tipo de preparaciones han sido la base para el proceso de sustitución. En 2003 se importaron 73,801 toneladas y para 2004 y 2005 este rubro alcanzó la cifra de 101,596 toneladas y 115,660 toneladas respectivamente.

Sin embargo existen grupos de productos que han crecido fuertemente y que evidencian el proceso de sustitución. Leche evaporada de 2005 a 2006, considerando el periodo enero-mayo, pasó de 956 toneladas a 1,477, significando un aumento de 54.5 % El yogurt paso de 376 toneladas a 523, un crecimiento de 38.9%. Quesos pasó de 25,061 a 30,404, un incremento de 21.3%. En el rubro de Otros productos lácteos se aprecia una variación de 22,097 toneladas a 25,609, que se traduce en un crecimiento de 15.9%. Dentro de este grupo de productos sobresale Cuajo y sus concentrados con un alza de 55.6%; Lactoalbumina con un



aumento de 40.5%; Helados, incluso con cacao, con un crecimiento de 27.6%; Margarina incremento en 9.1% y Lactosa en 7.3%.

Para el periodo agosto-diciembre se puede apreciar el impacto que tiene el PALN en el precio de leche en los mercados en los que actúa. Dada la tendencia que mostraba la captación para septiembre del 2006, se pronosticaban entre 517 y 532 millones de litros de leche para el final del año. Lo anterior implicaba un aumento extraordinario de recursos fiscales para hacer frente a la compra esperada, dado que la meta anual establecida en mayo se ubicaba en 450 millones de litros. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reafirmó como meta de captación la ya definida, señalando que los montos que sobrepasaran dicha cifra, tendrían que ser cubiertos con recursos propios de Liconsa.

Para disminuir la captación, Liconsa frenó la llegada de productores en especial en Jalisco, entidad que como se muestra en el capítulo de cobertura, proporciona cerca del 50% de la leche que acopia el PALN. Este ejercicio de contención se llevó a cabo pactando con uniones ganaderas y agrupaciones locales a fin de minimizar el impacto a los productores más sensibles con la caída de la compra. Lo anterior permitió que al final de 2006 se captaran 446, 983,532 litros de leche, no rebasándose así la meta establecida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El impacto en el precio de la región se hizo sentir. De acuerdo a la información proporcionada por la Dirección de Producción de Liconsa, el precio de mercado para Jalisco se colocó en entre 3.15 y 3.30. De acuerdo a entrevistas realizadas el precio llegó a 3 pesos y en momentos por se ubicó debajo de este precio. Si se compara el precio que se experimentó en el mercado de enero a julio el cual se ubica entre 3.50 y 3.55 con relación al precio de 3.15, es innegable el efecto del PALN en el precio de la leche.



*ii) Presión a otros agentes*

El establecimiento en la ley de ingresos de un precio fijo en el mercado para la compra de leche por parte de Liconsa en un monto de hasta 600 millones de litros, genera expectativas a los productores que se traducen en presiones para diferentes agentes, en particular para Liconsa e industrializadores de leche. En el caso de Liconsa los productores tienen el incentivo de influir a fin de alcanzar la cuota máxima establecida, llevando a Liconsa a enfrentar retos por encima de su capacidad técnica, administrativa y financiera. Para los industrializadores de leche los obliga a un proceso de sustitución ya sea por materia prima o producto terminado, que a la larga no puede beneficiar al productor, ya que incide a que esencialmente el micro y pequeño productor pierdan canales de venta para su producto.

*iii) Alternativas*

Para evitar que existan distorsiones en el mercado sólo hay una opción, eliminar el precio de referencia que se plasma en la Ley de Ingresos y que sigue Liconsa. Sin embargo, esta medida se puede traducir en tres alternativas cuyos alcances y retos son distintos:

- i) Liconsa compra a un precio de indiferencia sujeto éste a la estacionalidad y efectos externos al mercado nacional, dejando en manos de grupos de productores los Centros de Acopio.
- ii) La segunda vía consiste en la entrega de apoyos directos en efectivo y la cesión de los Centros de Acopio.
- iii) La tercera opción consiste en el apoyo para que micros, pequeños y medianos productores puedan organizarse a fin de obtener la tecnología, alimentación y vías de comercialización



efectiva y eficiente de su producto. Lo anterior significa crear grupos cuyo objetivo sea el aumento de su productividad y competitividad, desligados de intereses políticos o partidistas. En este esfuerzo deben estar involucradas la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura. Esta tercera opción significa en realidad una salida óptima para que el micro, pequeño y mediano productor tengan una respuesta productiva a los retos que se presentan ante una economía abierta.

#### E. Determinantes de la oferta de la leche a Liconsa

Antes de enunciar y describir los determinantes de la oferta de leche a Liconsa se debe cuestionar si hay o no una sustitución efectiva de compradores por parte de los productores desde que estos participan en el PALN, de tal modo que Liconsa se convierta en comprador principal o preferencial de su producción de leche.

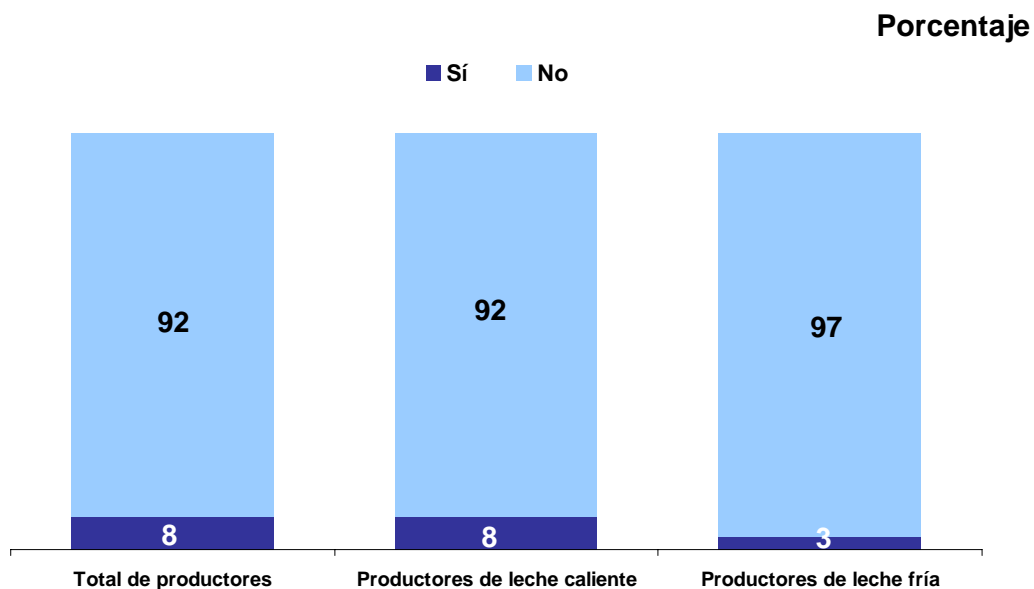
Como puede verse en la gráfica 2, más del 90% de los productores expresó que ya no seguía vendiendo frecuentemente a los compradores originales desde que le vende a Liconsa.



Gráfica 2

### Continuación de venta de leche a compradores anteriores

P50 ¿Sigue usted vendiéndoles leche a estos compradores frecuentemente, a pesar de que ya le vende a Liconsa?



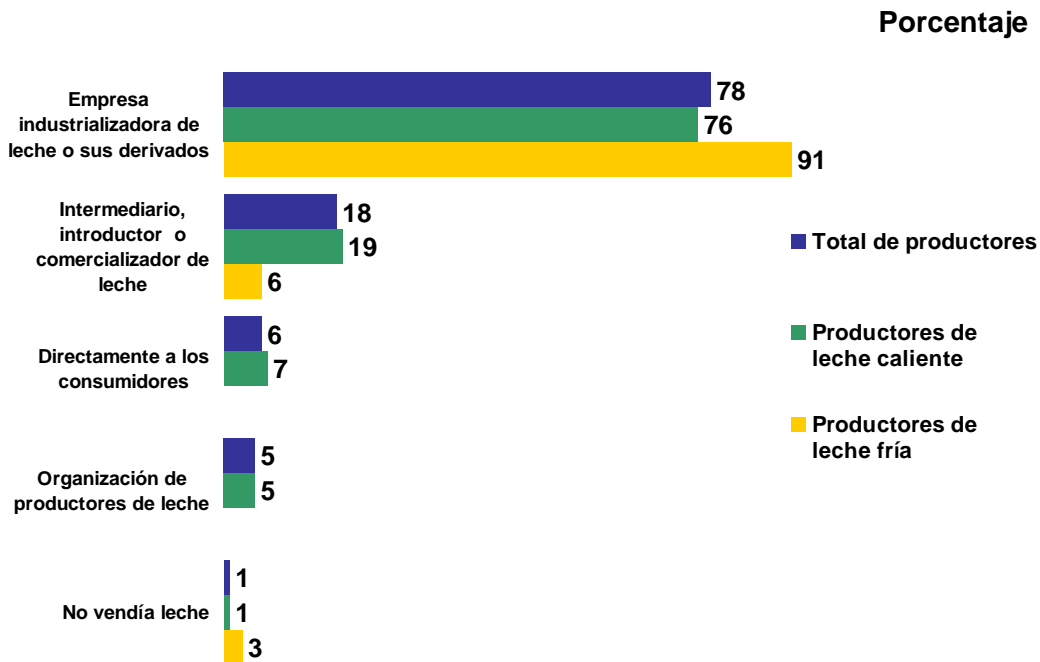
Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



Siguiendo la gráfica 3, antes de que pudieran venderle su leche a Liconsa, la mayor parte de los productores, un 78%, vendía a empresas industrializadoras de leche o sus derivados, una menor proporción, 18% le vendía a intermediarios, introductores o comercializadores de leche y en menor medida aún, le vendían a los consumidores directamente, con un 6%, o a organizaciones de productores de leche, con un 5%. El restante 1% dijo que antes no vendía leche.

### Gráfica 3 Compradores a los que vendía leche antes que a Liconsa

P49 Antes de que usted le vendiera su producción de leche a Liconsa, ¿a quién (es) le vendía su producto?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

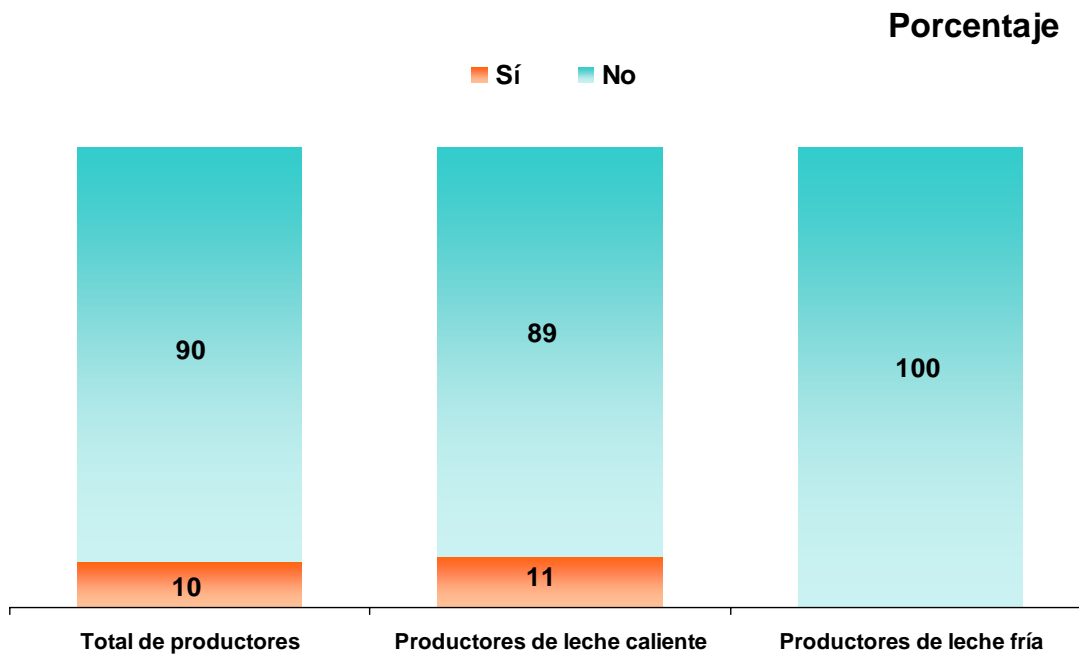




De acuerdo a la gráfica 4, solo el 10% de los productores encuestados vendió a otros compradores la semana anterior ubicándose estos dentro de los productores de leche caliente.

**Gráfica 4**  
**Vendió leche a otros compradores la semana anterior**

P41 La semana pasada, ¿le vendió usted leche a otro comprador que no fuera Liconsa?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

De lo observado se puede concluir que los productores que venden a Liconsa ya no ofrecen su producto a los antiguos compradores y a su vez, en una gran mayoría no ofrecen a ningún otro.



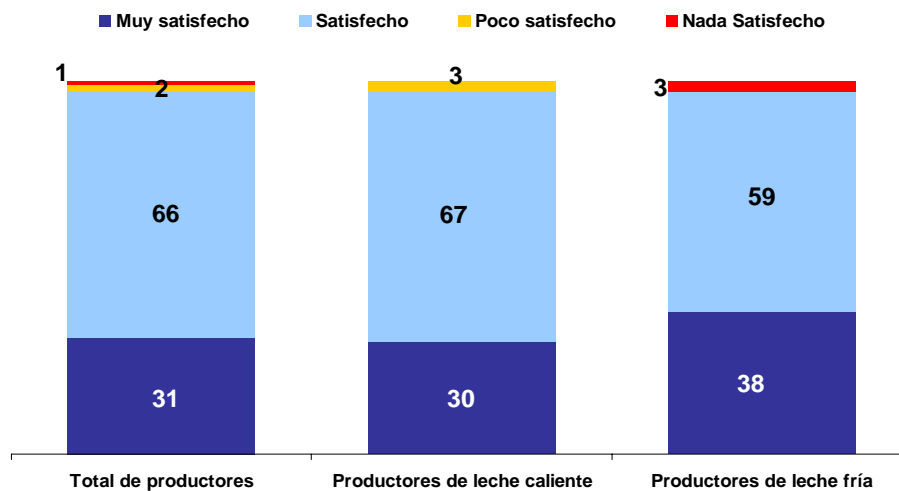
La explicación al hecho de la gráfica anterior es que los productores deben de disfrutar de una gran satisfacción con los beneficios que les brinda vender su leche a Liconsa. La gráfica 5 comprueba lo anterior. De acuerdo a los datos recabados el 66% de los productores dijo estar satisfecho con los beneficios que recibe al poder venderle leche a Liconsa y un 31% dijo estar muy satisfecho con estos beneficios; en total, la suma de estas dos cifras da como resultado un 97% de respuestas positivas, mientras solo el 3% dijo estar poco o nada satisfecho con los beneficios que recibe.

**Gráfica 5**

**Satisfacción con los beneficios de ser proveedor de Liconsa**

P75 En general, ¿qué tan satisfecho (a) está con los beneficios que recibe por poder venderle leche a Liconsa: Muy satisfecho, Satisfecho, Poco satisfecho o Nada satisfecho?

**Porcentaje**



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

¿Qué puede explicar esta satisfacción?, ¿Qué factores convergen para que la mayoría de productores que venden al PALN su leche valore de manera tan positiva el programa? La respuesta se encontrará en el estudio y análisis de los determinantes de la venta de leche a Liconsa.



*i) Factores que determinan la oferta de la leche a Liconsa.*

Dentro de los factores que explican la oferta de leche por parte de los productores se pueden identificar cinco:

- i. Precio
- ii. La compra del total de la leche por parte de Liconsa.
- iii. No retraso en el pago por parte de Liconsa.
- iv. Trato
- v. Operación

A continuación se describen dichos determinantes y se muestra la percepción que tienen los productores de estos en su relación con Liconsa.

a. Precio

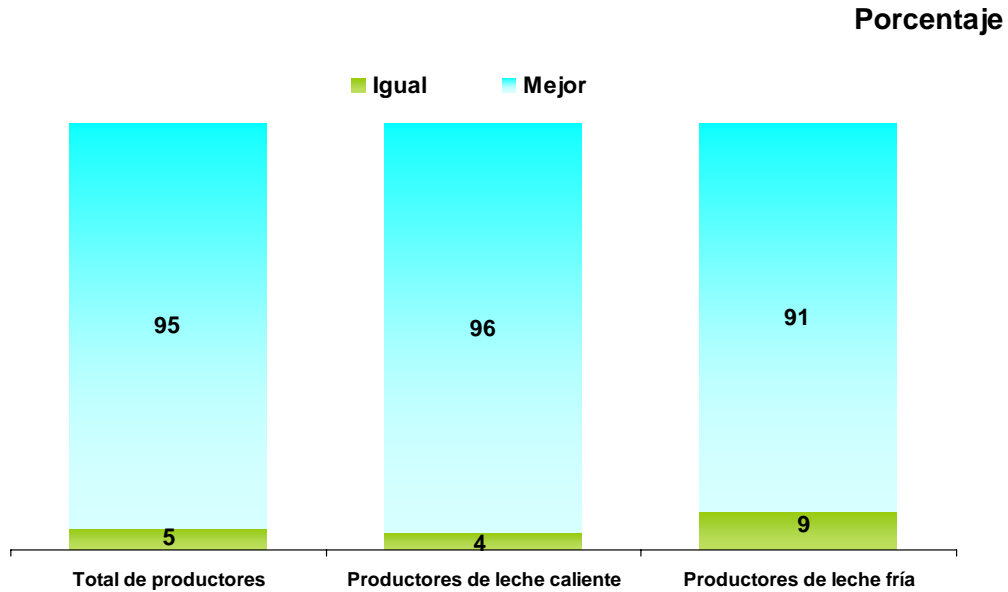
Haciendo referencia a la teoría económica, los oferentes de bienes, servicios y materia prima venderán su producción a aquel agente que pague más. De acuerdo con la gráfica No. 6, Liconsa es sin duda un comprador atractivo ya que para el 95% de los productores el precio que recibe a través del PALN está por encima del precio de otros compradores potenciales. Si se analiza por tipo de leche, un mayor porcentaje de los productores de leche caliente encuentran que el precio que paga Liconsa es mejor, frente a un porcentaje un poco menor de productores de leche fría que piensan que es así.



Gráfica 6

**Comparación del precio que paga Liconsa contra el de otros compradores**

P71 Comparado con otros compradores de leche, ¿considera usted que el precio de compra de Liconsa es:



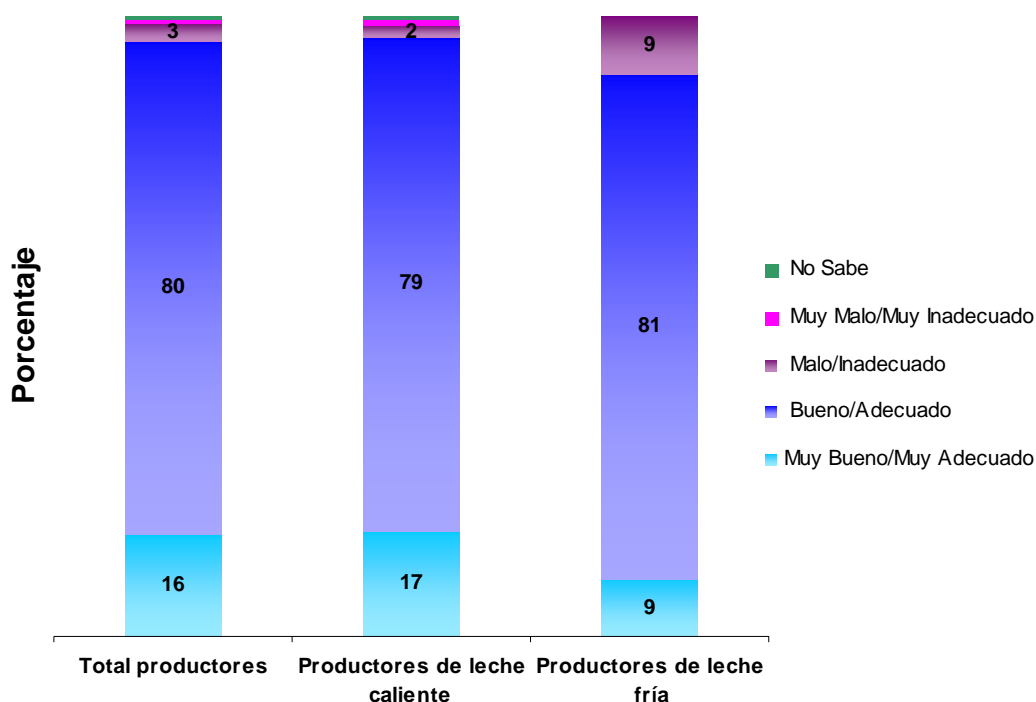
Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

Apoyando lo dicho en el párrafo anterior, la gráfica 7 muestra que el 80% de los productores expresó que el precio que paga Liconsa por la leche es bueno o adecuado, y un 16% afirmó que es muy bueno o muy adecuado. Por el contrario, el 4% restante está compuesto por personas que opinaron que el precio era malo o inadecuado o bien, muy malo o muy inadecuado o expresó que no sabía.



Gráfica 7

El precio de Liconsa es...



Una vez más se puede apreciar que la mayor satisfacción con el precio se observa en los productores de leche caliente, entre los cuales solo hay un 2% de productores que muestran molestia. De lo anterior se puede concluir que sin duda el precio es un factor determinante para explicar la satisfacción de los productores y su permanencia en el programa.

b. La compra del total de la leche por parte de Liconsa.



Esto es un factor determinante puesto que si Liconsa comprara únicamente una parte muy pequeña de la producción de leche no tendría un efecto fuerte sobre los ingresos de los productores. Para ellos, la conjugación entre un mejor precio y la venta tota de su producción convierten a Liconsa en un excelente comprador. Esto también implica para el productor que pertenece al PALN no tener que enfrentar pérdidas por el valor del producto que no se vendiera. Asimismo, también reduce los costos asociados a la colocación del producto en el mercado y a la búsqueda de compradores.

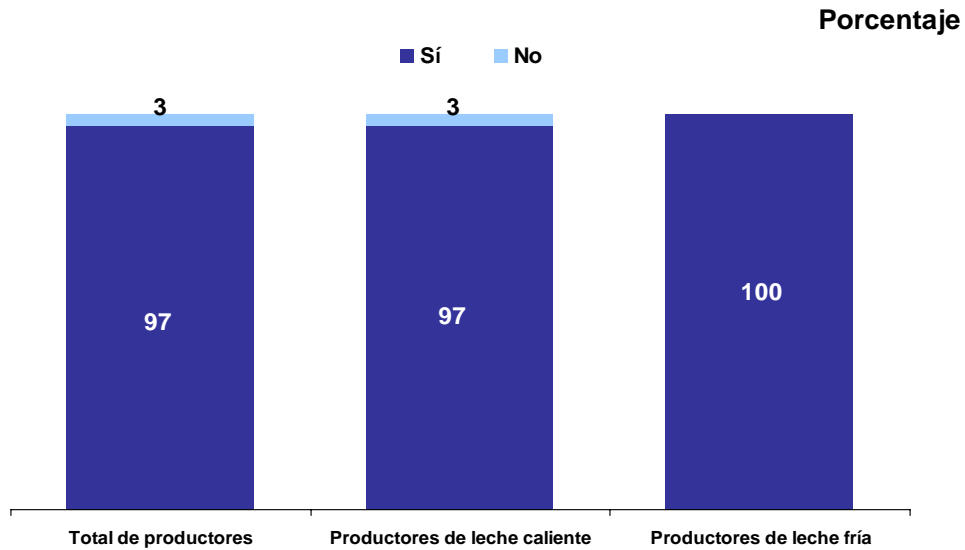
La gráfica 8 confirma por los datos obtenidos que al 97% de los productores encuestados Liconsa les había comprado toda la leche que le llevaron u ofrecieron la semana anterior, contra un 3% que afirmó que no se la habían comprado. Es importante señalar que ese 3% pertenece al grupo de los productores de leche caliente, ya que al 100% de los productores de leche fría se les compró toda su producción.

### Gráfica 8



## Liconsa le compró toda la leche que llevó la semana anterior

P39 La semana pasada, ¿compró Liconsa toda la producción de leche que usted le llevó a vender al Centro de Acopio o planta?



Base: Total de productores que vendieron leche a Liconsa (268), Productores de leche caliente (236), Productores de leche fría (32)



c. No retraso en el pago por parte de Liconsa

Si bien para el productor tanto el pago de la leche a un precio por encima de lo que ofrece el mercado, como la compra de toda su producción son incentivos muy importantes para vender a Liconsa, la ausencia de retrasos en el pago es también un factor clave a considerar.

En la medida en que Liconsa no retrasa su pago a los productores, estos no tienen que financiar su venta; es decir, no tienen que otorgar crédito a sus compradores. Del mismo modo, el costo de oportunidad del uso de los recursos del productor se reduce al mínimo, puesto que el productor no tiene que dejar de invertir o reducir sus operaciones por tener bajos flujos de efectivo. Asimismo, los flujos de ingresos derivados de la venta de la leche a Liconsa y el pago en tiempo de la misma, le permiten al productor planear sus operaciones y actividades a futuro.

La gráfica 9 confirma el bajo nivel de atraso en el pago, pues el 92% de los productores expresaron que Liconsa no se había atrasado en los pagos establecidos para la venta de su producción de leche, mientras que únicamente el 8% afirmó que Liconsa sí se había atrasado alguna vez en el pago.

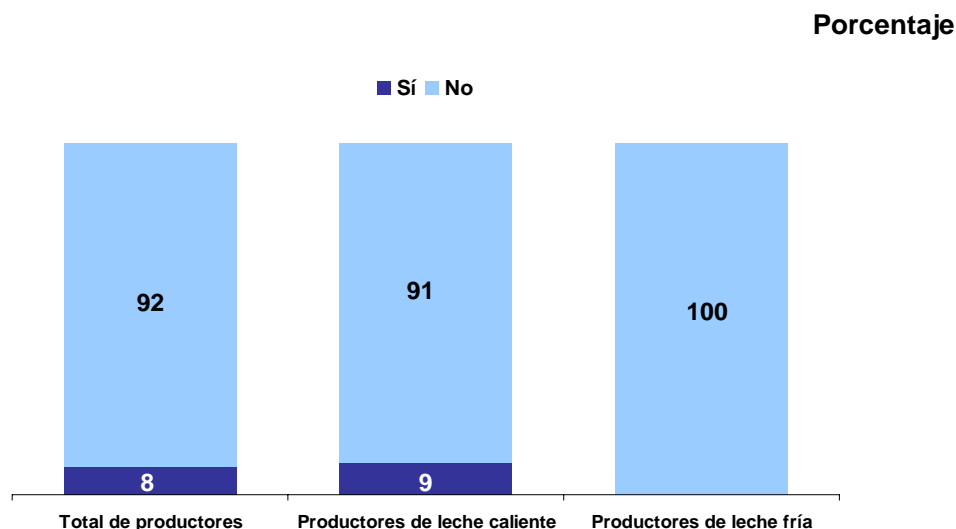




Gráfica 9

### Atraso de Liconsa en el pago alguna vez

P48 ¿Se ha llegado a atrasar Liconsa en los pagos establecidos para su producción de leche?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

Por otro lado, Liconsa paga sus compras de leche semanalmente, eso refuerza el efecto del no retraso en el pago, ya que una frecuencia de pago alta, implica que el productor no tiene que esperar demasiado, pues las fechas establecidas para el pago se suceden en forma semanal.

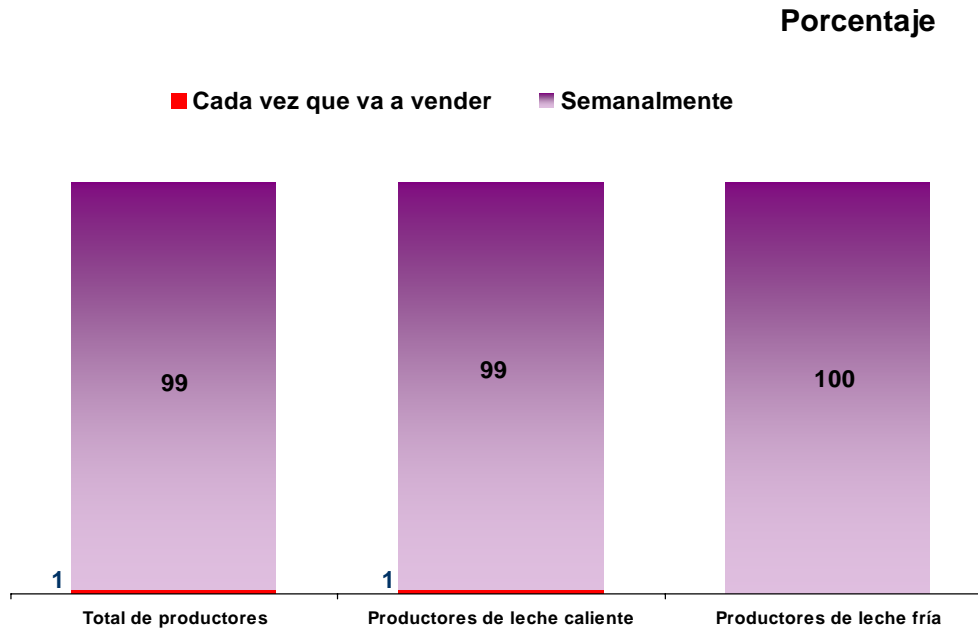
Según la gráfica 10, el 99% del total de los productores encuestados expresaron que Liconsa les paga con una frecuencia semanal, mientras que el 1% expresó que Liconsa le pagó cada vez que llegaba a vender la leche.



Gráfica 10

## Frecuencia de pago de Liconsa

P46 ¿Cada cuánto tiempo le paga Liconsa por la leche que usted le vende?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

### d. Trato

La calidad del trato que se recibe en una transacción determina la aprobación que se tiene hacia esta y la relación entre Liconsa y los productores no está exenta de cumplir este principio. Un buen trato facilita las transacciones y asegura el regreso de la persona con la que se hace negocio.

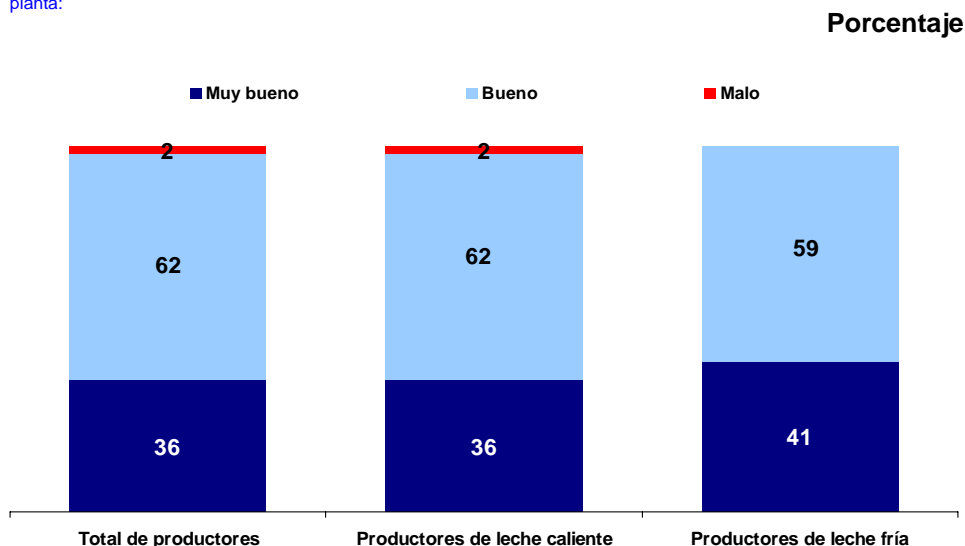


Al respecto, la gráfica 11 muestra que el 62% del total de los productores afirmaron que el trato que recibían de los encargados del Centro de Acopio o planta es bueno y el 32% afirmó que es muy bueno, para un total de 98% de productores que tienen una percepción positiva de la manera en que son tratados en los Centro de Acopio y plantas. El 2% restante afirmó que el trato que reciben es malo.

**Gráfica 11**

**Evaluación del trato que recibe de los encargados del Centro de Acopio**

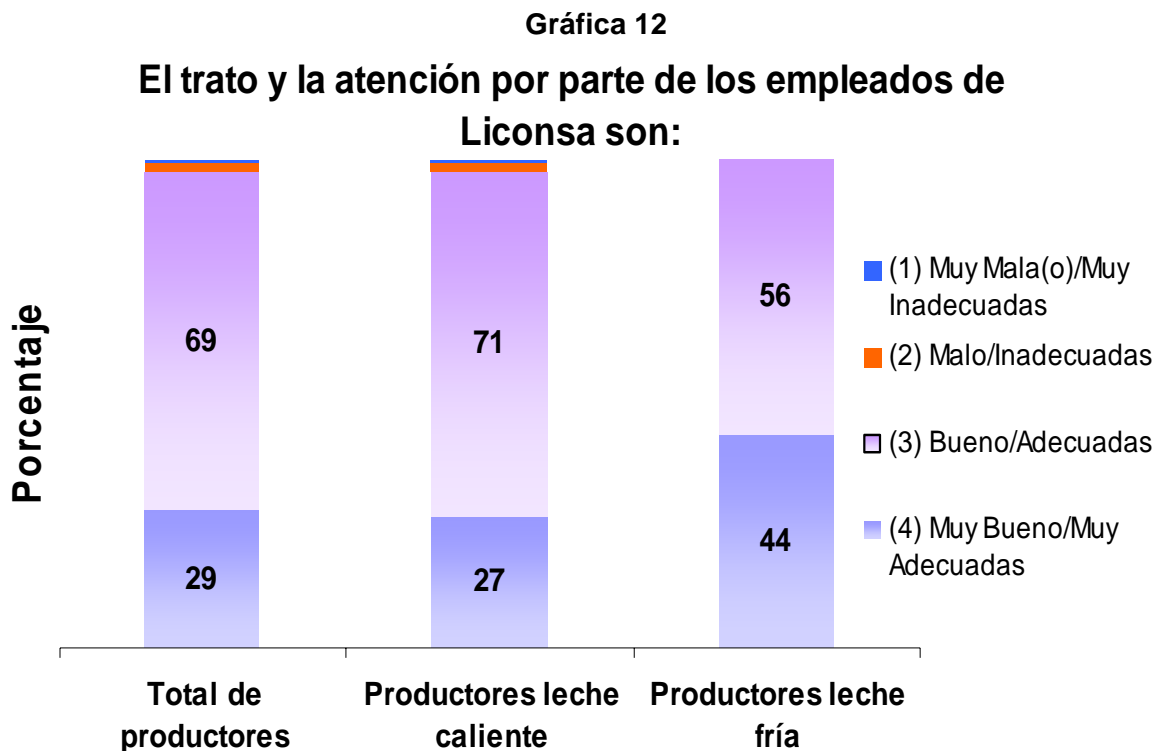
P69 En general ¿cómo califica usted el trato que recibe por parte de los encargados del Centro de Acopio o planta:



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



Confirmando lo anterior, en la gráfica 12 se puede apreciar que el 69% del total de los productores expresó que el trato y la atención que había recibido por parte de empleados de Liconsa es bueno o adecuado, un 29% expresó que era muy bueno o muy adecuado, para un total de 98 % para los que el trato y la atención habían sido aceptables. Una vez más, solo 2% restante opinó que el trato y la atención eran malos o inadecuados.



e. Operación

La claridad y transparencia en el desarrollo de las operaciones, genera confianza por parte de los productores hacia los criterios que el comprador utiliza para adquirir el producto, en este caso, el productor de leche puede estar seguro de que Liconsa adquirirá su producción en la medida que ésta cumpla los requisitos y



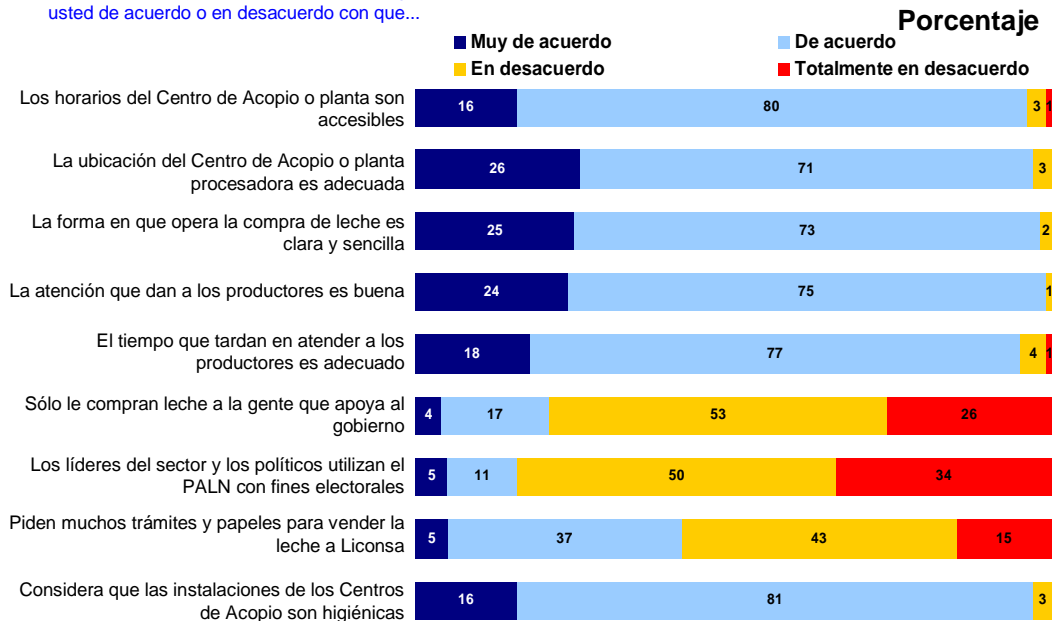
normas establecidos, sin elementos de discrecionalidad que le impidan llevar a cabo la venta. También la eficiencia y eficacia en las operaciones, relacionadas con los trámites y el tiempo que se tardan las personas designadas en los Centro de Acopio o plantas en atender a los productores, son importantes para medir la calidad de la operación. El productor se verá más motivado a hacer la venta de su producción a Liconsa en la medida en que esto no implique grandes costos por el intercambio.

En torno a esto, la gráfica 13 muestra la evaluación que hacen los productores respecto a diferentes factores que hablan sobre la transparencia, eficiencia y calidad de la operación.

**Gráfica 13**

**Evaluación de la operación del Centro de Acopio  
(Productores de leche caliente)**

P74 Voy a leer algunas afirmaciones sobre la compra de leche de Liconsa y el Programa de Adquisición de Leche Nacional, y le voy a pedir que me diga si está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que...



Base: Productores de leche caliente (268)



Sobre la accesibilidad de los horarios de los Centros de Acopio y plantas, el 81% del total de los productores encuestados, que expresaron estar de acuerdo con la afirmación de que los horarios de los Centros de Acopio o plantas son accesibles, sumado al 16% que estuvo muy de acuerdo con esto, se obtiene un total de 97% que opina que son accesibles. Esto puede verse en la primera barra de la gráfica anterior.

En lo relacionado a la conveniencia de la ubicación de la planta o Centro de Acopio, el 71% de los encuestados estuvo muy de acuerdo en que era la adecuada, un 26% estuvo muy de acuerdo en que es la adecuada y solamente un 3% estuvo en desacuerdo.

Conforme a la operación de compra de leche, la gráfica No. 13 ilustra que el 75% del total de los productores encuestados estuvo de acuerdo con la expresión de que la forma en que opera la compra de leche es clara y sencilla, lo que sumado al 24% que dice estar muy de acuerdo, da como resultado un total de 99% que dice estar muy de acuerdo y de acuerdo con la expresión antes descrita.

Sobre la atención, como antes ya se mencionó, el 75% de los productores encuestados está de acuerdo con que es buena, el 24 % está muy de acuerdo con que es buena y el 1% no está de acuerdo.

Con respecto al tiempo que se tardan en atender a los productores, se observa también, que el 78% del total de los encuestados está de acuerdo con la expresión: El tiempo que tardan en atender a los productores es adecuado. También el 17% de los productores estuvo muy de acuerdo con esta afirmación, para un total de 95% de los encuestados que estuvo muy de acuerdo y de acuerdo con esto. Únicamente el 5% restante estuvo en desacuerdo o totalmente en desacuerdo con la expresión.



Referente a la afirmación de que el programa sólo le compra leche a la gente que apoya al gobierno, el 53% estuvo en desacuerdo, el 25% estuvo totalmente en desacuerdo, el 18% estuvo de acuerdo y el 4% estuvo muy de acuerdo.

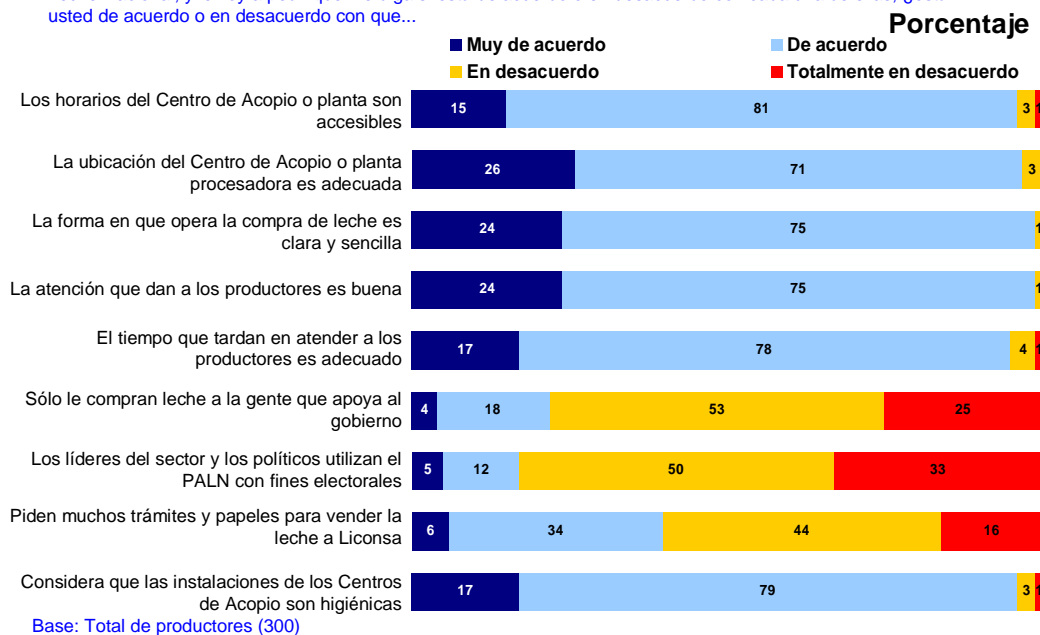
Por otro lado, en lo que se refiere a la afirmación de que los líderes del sector y los políticos utilizan el PALN con fines electorales, el 50% estuvo en desacuerdo, el 33% estuvo totalmente en desacuerdo, frente a un 12% que estuvo de acuerdo y un 5% que estuvo muy de acuerdo.

En cuanto a si les piden muchos papeles y trámites para vender la leche a Liconsa, el 44% estuvo en desacuerdo, el 16% estuvo totalmente en desacuerdo, frente a un 34% que estuvo de acuerdo y un 6% que estuvo muy de acuerdo.

En lo concerniente a si los productores consideran que las instalaciones de los Centros de Acopio son higiénicas, el 79% estuvo de acuerdo, el 17% estuvo muy de acuerdo, frente al 3% que estuvo en desacuerdo y un 1% que estuvo totalmente en desacuerdo.

**Gráfica 14**
**Evaluación de la operación del Centro de Acopio  
(Total de productores)**

P74 Voy a leer algunas afirmaciones sobre la compra de leche de Liconsa y el Programa de Adquisición de Leche Nacional, y le voy a pedir que me diga si está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que...



En torno a la percepción que existe de la transparencia, la gráfica 14 muestra que el 94% de los encuestados expresan que no conocen a una persona que venda leche a Liconsa sin estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores, contra el 6% que afirman sí conocer a alguien que vende a Liconsa sin estar inscrito en el Registro.

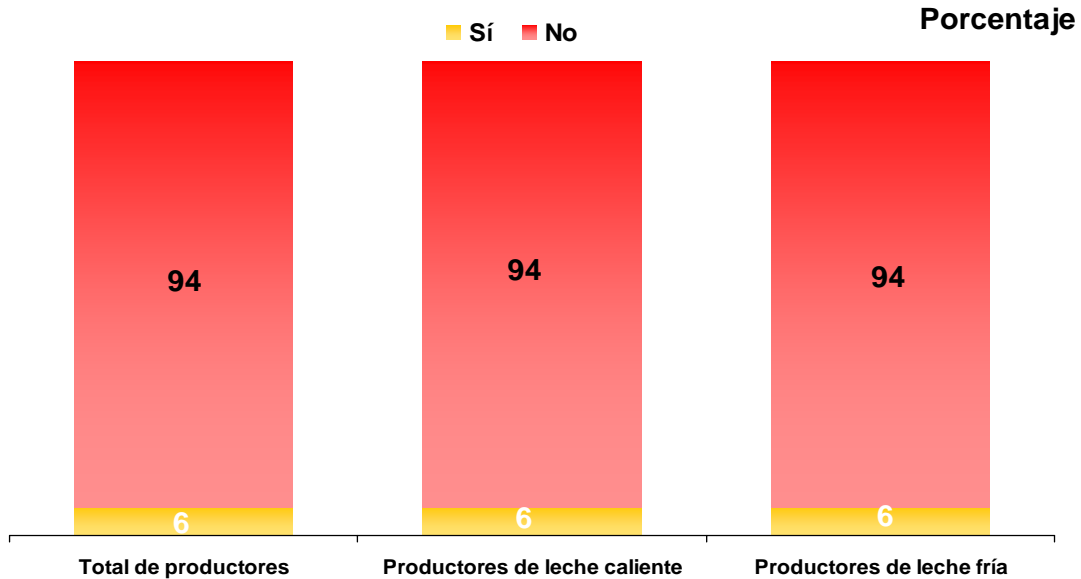




Gráfica 15

**Sabe de productores que venden a Liconsa sin inscripción en el Registro**

P62 ¿Conoce usted otros productores de leche que le vendan a Liconsa pero que no estén inscritos formalmente en el Registro de Proveedores?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

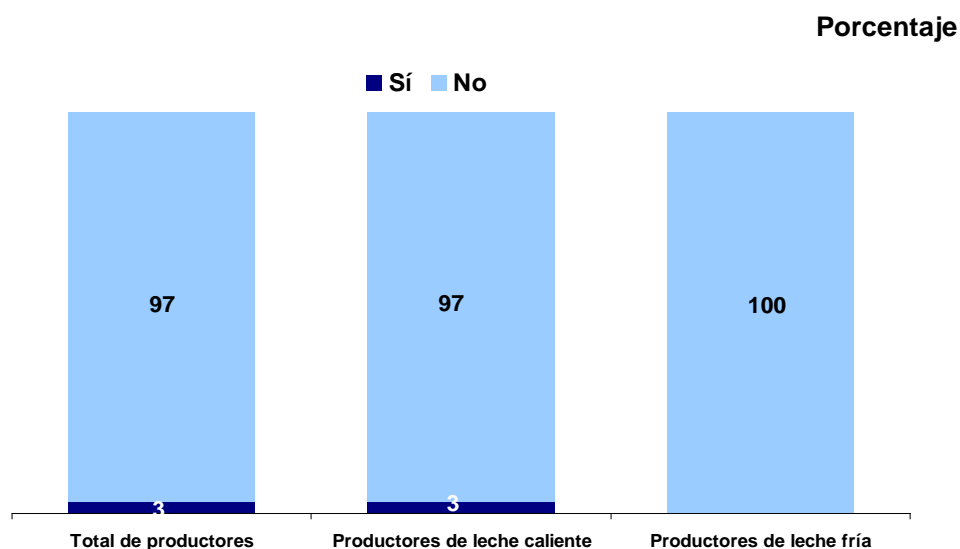
De acuerdo a la gráfica 15, el 97% de los encuestados afirmó que no había notado ninguna irregularidad en la compra de la leche, contra un 3% de los encuestados que expresó que sí había notado alguna irregularidad.



Gráfica 16

Han notado otra irregularidad en la operación del Centro de Acopio

P64 ¿Ha notado alguna usted otra irregularidad en la compra de leche?

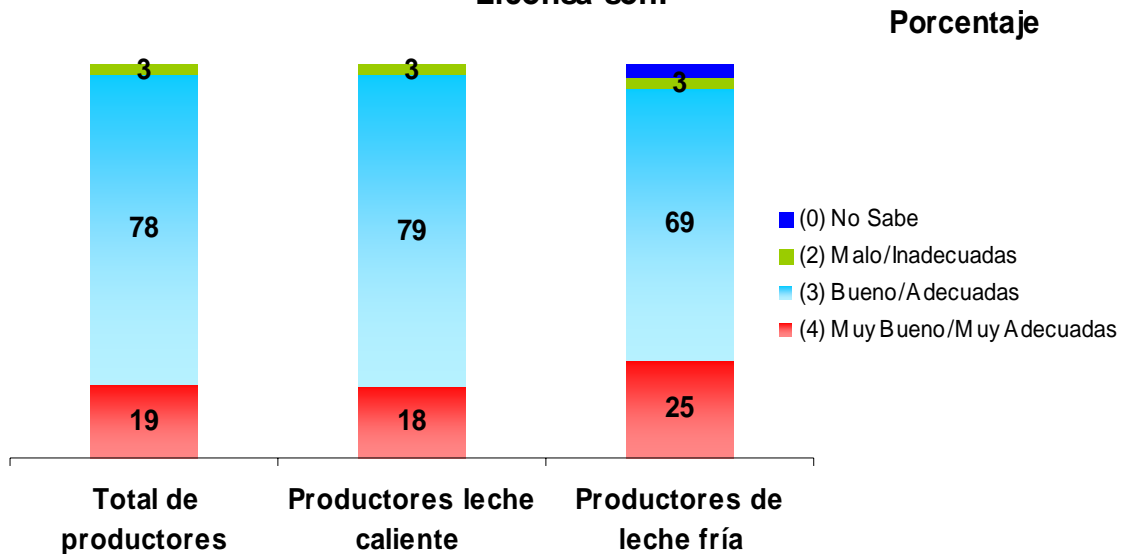


Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

Profundizando en la percepción de la eficiencia y eficacia del proceso de compra de leche, el 78% de los encuestados, como puede verse en la gráfica 16, afirma que los trámites y requisitos para la venta de la leche a Liconsa, son buenos o adecuados, el 19% expresó que eran muy bueno o muy adecuados, para un total de 97% del total de los encuestados que tiene una percepción positiva sobre el tema. Por el contrario, solo el 3% restante dijo que estos trámites y requisitos son malos o inadecuados, o dijo no saber.



**Gráfica 17**  
**Los trámites y requisitos para la venta de la leche a Liconsa son:**



Como complemento a los hallazgos antes descritos sobre los determinantes de la oferta de leche a Liconsa, vale la pena destacar el contenido de la gráfica 17, en la que se aprecian las razones por las que los productores vendieron a otros compradores la semana anterior. Es importante aclarar que de 300 productores solo 29 vendieron a un comprador distinto de Liconsa, menos del 10% de la muestra.

De acuerdo a los resultados, el 31% de dichos productores no vendió a Liconsa toda su producción ya que el Centro de Acopio no abre en la tarde. Esto no implica que no se cumplen los horarios de atención establecidos, es decir, no existe una desatención por parte de Liconsa, mas bien responde al hecho de que para un pequeño porcentaje de los productores que el Centro de Acopio no incluya en sus horarios atención por la tarde, es un inconveniente para vender su leche y prefieren venderles a quienes sí pueden atenderlos en ese horario.



El resto de rubros como “dan un mejor precio”, “problemas con la calidad para la venta de leche”, “le queda más cerca”, no muestran que Liconsa haya perdido transparencia, eficiencia o eficacia en su operación.

**Gráfica 18**

**Razones por las que vendió a otros compradores la semana anterior**

P44 ¿Por qué le vendió leche a otro comprador distinto de Liconsa?



Base: Productores que vendieron a otros compradores (29) - Sólo productores de leche caliente



*ii) Efectos directos e indirectos que tiene el precio de referencia*

a. Efectos Directos

El primer efecto directo es la existencia de un margen para el productor que vende su leche a Liconsa. Como ya se indicó éste se puede calcular en 16 centavos por litro si se calcula con los precios de mercado obtenidos a través de encuesta y sujetos a lo que se denominó “efecto PALN”. A través de la estimación del precio de mercado calculado a partir de un precio de 2.80 y actualizado a través del índice de precios al productor para leche no pasteurizada, el margen se ubica en 55 centavos en promedio para el periodo enero-julio.

El segundo efecto directo se obtiene al multiplicar el margen calculado por los litros acopiados, teniendo con ello diferentes impactos en términos de ingreso. Empleando los precios obtenidos a través de la encuesta se tiene un impacto de \$36,349, 603. Considerando los precios calculados base 2004 se tiene \$122, 158,012. Si bien las sumas muestran una gran diferencia, hay un denominador común entre estos resultados independientemente del tipo de aproximación que se haya usado:

- i) Los CDA aportan el mayor porcentaje en la distribución del impacto en el ingreso.
- ii) Los productores de leche fría son los que se llevan el mayor porcentaje del impacto en el ingreso, sin importar que se lleve la leche a plantas o CDA.

b. Efectos Indirectos

En primer lugar se observa que el PALN ha significado aumento en los precios de mercado para el grupo de los precios mínimos. En 2005 los precios pasaron de



2.80 a 3.20- 3.30 para leche caliente. Para 2006 los precios alcanzaron 2.50 a 2.55.

En segundo lugar, el PALN se convierte en un factor que acelera dos procesos descritos.

- i) Los industrializadores del sector lechero han iniciado un proceso de sustitución de leche fluida nacional por materia prima en el mercado externo a fin de producir el producto lácteo. Este proceso significa la reducción de vías de venta para los productores.
- ii) Los industrializadores de la leche tienen los incentivos en reconvertirse en comercializadores de productos terminados. Lo cual se traduce, por lo menos al corto plazo, en el cierre de fuentes de empleo para un grupo de trabajadores y de canales de colocación para los productores de leche.

En tercer lugar, se observa que al establecerse en la ley de ingresos un precio fijo en el mercado para la compra de leche por parte de Liconsa y un monto, que para el 2006 se definió hasta 600 millones de litros, genera expectativas a los productores que se traducen en presiones para diferentes agentes, en particular para Liconsa e industrializadores de leche. En el caso de Liconsa los productores tienen el incentivo de influir a fin de alcanzar la cuota máxima establecida, llevando a Liconsa a enfrentar retos por encima de su capacidad técnica, administrativa y financiera. Para los industrializadores de leche los obliga a un proceso de sustitución ya sea por materia prima o producto terminado, que a la larga no puede beneficiar al productor, ya que incide a que esencialmente el micro y pequeño productor pierdan canales de venta para su producto.

En cuarto lugar, se debe mencionar que el PALN se puede convertir en un factor para que el productor, pequeño y micro, se vuelva dependiente de un proceso de



apoyo sujeto a precios de referencia, sin contribuir en realidad a minar las carencias y limitaciones que lo absorben. Lo anterior, a su vez, con un alto costo de recursos para la sociedad.

#### F. Conclusiones y recomendaciones

**Primera.** El programa otorgó un beneficio al ingreso de los productores de entre 55 y 59 centavos por litro en promedio durante el año 2006. Dicho beneficio consiste en el diferencial de precio entre lo que les pagó Liconsa por su leche y lo que hubieran recibido en el mercado privado en ausencia del programa.

Para el periodo Enero-Julio, el margen de ganancia adicional para el productor que le vende leche a Liconsa se estima en 55 centavos por litro, considerando un precio de mercado de \$3.15 para leche caliente y \$3.29 para fría. Estos precios toman como referencia el precio de \$2.80 al que se le compraba al productor en diciembre de 2004—antes de que se expandiera el programa—más un ajuste por inflación. Alternativamente, si se consideran los precios de mercado de \$3.55 por litro para leche caliente y \$3.69 para leche fría, estimados a partir de la encuesta y los sondeos realizados por el equipo evaluador en el segundo semestre de 2006, veríamos que el productor que vende a Liconsa obtiene un beneficio adicional de sólo 16 centavos por litro. La debilidad en esta aproximación radica en que este precio seguramente ya recoge diversos efectos y distorsiones generadas por el propio PALN—esto es, los precios en los mercados privados locales se han visto afectados por el propio programa—lo que implicaría subestimar el verdadero margen de beneficio que el PALN otorga a los productores. Por ello, en este caso privilegiamos la primera aproximación sobre la segunda.

Para el periodo Agosto-Diciembre se estima un margen de ganancia adicional de 59 centavos por litro, considerando un precio de mercado de \$3.10 para leche



caliente y \$3.24 para leche fría a partir de actualizar el precio de 2004. Al estimar el margen del productor a partir de encuestas y sondeos, se tiene un margen de 55 pesos centavos litro, con un precio de mercado de \$3.15 y \$3.29 para leche caliente y fría respectivamente. Como se puede apreciar, en este periodo las dos vías de medición del margen arrojan resultados muy similares, debido principalmente a la caída en precio de mercado a raíz de la reducción en el volumen de acopio de leche de Liconsa, que disminuye el efecto distorsionante del programa sobre los precios en los mercados privados.

**Segunda.** El programa otorgó un beneficio global al ingreso de los productores de 252 millones de pesos durante el año 2006. Dicho beneficio consiste en multiplicar el diferencial de precio de 55 centavos por litro para el periodo Enero-Julio obtenido a través de la actualización del precio de 2004, por el volumen total de leche que Liconsa compró a los productores, que fue de casi 290.8 millones de litros, resultando en un beneficio global cercano a los 160 millones de pesos. A este primer dato se suma lo correspondiente al periodo Agosto-Diciembre, con 59 centavos de diferencial y un acopio de 156.1 millones de litros, obteniéndose un beneficio global de 92.1 millones de pesos. Considerando la información de las encuestas y las entrevistas, el impacto estaría en el orden de 46.5 millones de pesos para el primer periodo y de 85.9 millones pesos para el segundo, haciendo un total de 132.3 millones de pesos de beneficio global al ingreso de los productores para todo el año.

**Tercera.** Liconsa debe de enfrentar un costo que se sitúa en 144.4 millones de pesos al operar el PALN. Este monto se calcula al restar el Costo Neto de Compra de Leche (694.4 millones de pesos) y los Recursos Fiscales dirigidos al programa (550 millones de pesos). El Costo Neto de Compra de Leche (CNCL), se obtiene al sumar el pago total de leche nacional tanto polvo como fresca (\$1,701.9 millones de pesos) más el gasto de operación de leche fresca (\$181





millones) menos el costo de haber sustituido toda la leche nacional por importada (\$1,188.5 millones de pesos). Este diferencial se tiene que compensar a través de Recursos Fiscales para el PASL y con venta de la Leche Frisia, al menos parcialmente.

**Cuarta** Otorgar un peso al productor beneficiario del PALN significó para Liconsa y la Federación invertir aproximadamente 2.75 pesos. De acuerdo al análisis costo efectividad este resultado se estima al dividir los costos del programa entre el impacto que tuvo éste en el ingreso del productor. Este resultado considera el Costo Neto de Compra de Leche dividido por el impacto calculado con base en el precio 2004. Bajo la misma medición de impacto pero utilizando como aproximación de los costos los Recursos Fiscales se tiene 2.18 pesos. Si se utiliza el impacto obtenido a partir de los precios de encuesta, se tiene que se requirieron \$5.24 o \$4.15 para que el productor tuviera un peso en su ingreso, calculándose la primera opción con base en el Costo Neto de Compra de Leche, y la segunda con los Recursos Fiscales.

La inversa de los coeficientes estimados mide el impacto que se logra en el ingreso del productor al invertir un peso. Los resultados obtenidos muestran que al medir el impacto con base en el precio 2004 y utilizar como aproximación el Costo Neto de Compra de Leche, un peso invertido dio como resultado 36 centavos para el productor en tanto que al usar los Recursos Fiscales, se lograron 45 centavos. Al medir el impacto con base en los precios obtenidos en la encuesta, se observa que al emplear el Costo Neto de Compra de Leche el resultado fue 19 centavos, mientras que al usar Recursos Fiscales se tiene que un peso invertido generó 24 centavos para el beneficiario.

**Quinta.** Los efectos e impactos del PALN en 2006 presentan una serie de tendencias importantes que se deben destacar y valorar adecuadamente:



- i) Antes de que le vendieran a Liconsa, la mayor parte de los productores atendidos—los de tamaño micro y pequeño—se ubicaban en los rangos de precios más bajos del mercado privado, debido a su baja calidad y productividad con respecto a otros productores de mayor tamaño.
- ii) Para los productores que ofrecen su leche al PALN, Liconsa se convierte en su comprador principal y en el 90% de los casos exclusivo.

**Sexta.** El PALN influye sobre los precios del mercado privado de leche en aquellas localidades y regiones bajo su área de influencia, haciendo que aumenten de manera significativa. En los términos del análisis económico, dicho efecto se puede considerar como una externalidad o distorsión que rebasa a los beneficiarios formales y al beneficio buscado de manera intencional, y ocurre por dos vías principales: primero, al disminuir la oferta efectiva de leche de los productores hacia los compradores privados, que por escasez mueve los precios hacia arriba; segundo, cuando los productores utilizan al programa como una opción de compra, a efecto de presionar a los compradores y negociar precios mayores. Si bien dicho efecto favorece a los productores, se debe de considerar también que obra en detrimento de los compradores y eventualmente de los consumidores finales, por lo que se trata fundamentalmente de una cuestión de redistribución de ganancias de unos actores de mercado hacia otros.

El efecto del PALN sobre los mercados privados locales y regionales ha ocurrido con mayor fuerza precisamente en el segmento que tiene los precios más bajos, que es el de los micro y pequeños y productores. A partir de la información generada con las encuestas y sondeos, se estima que en 2005 los precios en este segmento del mercado privado pasaron de \$2.80 a \$3.20-\$3.30 por litro. para 2006, durante el periodo enero-julio los precios alcanzaron \$3.50-\$3.55, mientras



que para agosto-diciembre el precio de mercado disminuyó a \$3.15, ante la restricción del acopio de leche por parte de Liconsa, que acabó por redireccionar más leche hacia el mercado privado.

En caso de que se quisiera evitar las distorsiones y la especulación, sería necesario eliminar el esquema de precio de soporte que tiene el PALN. Mientras dicho esquema se mantenga, el efecto sobre los precios del mercado es inevitable.

**Sexta.** Dentro de los factores que explican la oferta de leche por parte de los productores se pueden identificar cinco principales:

- i. **Precio.** Liconsa es sin duda un comprador atractivo ya que para el 95% de los productores encuestados el precio que recibe a través del PALN está por encima del que ofrecen otros compradores potenciales.
- ii. **La compra del total de la leche por parte de Liconsa.** Los datos obtenidos señalan que al 97% de los productores encuestados Liconsa les había comprado toda la leche que le llevaron u ofrecieron la semana anterior. Esto significa que el productor no tiene que enfrentar mermas en su producto o en sus ingresos, ni costos de búsqueda por la colocación de su leche.
- iii. **No retraso en el pago por parte de Liconsa.** El bajo nivel de atraso en el pago es evidenciado ya que el 92% de los productores expresaron que Liconsa no se había atrasado en los pagos establecidos para la venta de su producción de leche, mientras que únicamente el 8% afirmó que Liconsa sí se había atrasado alguna vez en el pago. De este grupo habría que desechar aquellos casos que no entienden o no conocen el procedimiento y que consideran como demora lo que está establecido de acuerdo a las Reglas de Operación.



- iv. **Trato.** La calidad del trato que se recibe en una transacción determina la aprobación que se tiene hacia ésta y la relación entre Liconsa y los productores no está exenta de cumplir este principio. El 98% de los productores tienen una percepción positiva de la manera en que son tratados en los Centros de Acopio y plantas.
- v. **Operación:** La claridad y transparencia en el desarrollo de las operaciones, genera confianza por parte de los productores hacia los criterios que el comprador utiliza para adquirir el producto, en este caso, el productor de leche puede estar seguro de que Liconsa adquirirá su producción en la medida que ésta cumpla los requisitos y normas establecidos, sin elementos de discrecionalidad que le impidan llevar a cabo la venta. También la eficiencia y eficacia en las operaciones, son importantes para medir la calidad de la operación. En estos dos rubros el nivel de aceptación alcanza niveles por encima del 90% o muy cercanos a éste. El nivel más bajo de aceptación se observó con la afirmación de si sólo se le compra la leche a quien apoya al gobierno, en la que un 78% estuvo en total desacuerdo o en desacuerdo, el 18% estuvo de acuerdo y el 4% totalmente de acuerdo.

**Séptima.** A pesar de que el precio de Liconsa y su efecto en los precios de los mercados locales donde opera significa mayores ingresos para los productores, esto no se capitaliza en mejoras productivas sostenibles de mediano y largo plazo. Por un lado, no se aprecia que la compra de leche por parte de Liconsa haya tenido algún efecto relevante y significativo en el tamaño del hato ganadero, en la tecnología o en las capacidades de los productores atendidos. Por otro lado, las dinámicas recientes y las tendencias del mercado lechero se están volviendo más adversas para los micro y pequeños productores, ya que algunos industrializadores han empezado a sustituir leche fluida nacional por materia prima importada a fin de producir el lácteo, e incluso tienen incentivos para convertirse en comercializadores de productos terminados de importación.



Vale la pena señalar que incluso ante un mercado internacional con precios elevados que hiciera atractiva la compra de leche a productores nacionales, los pequeños y micro productores no están en condiciones de aprovechar dichas oportunidades. Este fenómeno se observó en el año 2004 cuando estos ganaderos estaban incapacitados por razones de calidad y productividad de beneficiarse de los momentos positivos que estaba viviendo el sector.

En este contexto, la ampliación del PALN tal como ha estado operando—con base sólo en un esquema de precios y desligado de otras intervenciones de fomento productivo—puede incluso aumentar la dependencia de los productores respecto del subsidio gubernamental, sin atender a los verdaderos retos y limitaciones que enfrenta el sector pero con un alto costo financiero y de oportunidad para la sociedad.

**Octava.** Las definiciones de precio y volúmenes planteadas en el artículo sexto transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2006, parecen generar expectativas en los productores que se traducen en presiones políticas y comerciales para Liconsa e incluso para los acopiadores e industrializadores privados. En el caso de Liconsa, las organizaciones de productores tienen el incentivo de influir a fin de alcanzar la cota máxima establecida, llevando a Liconsa a enfrentar retos por encima de su capacidad técnica, administrativa y financiera, como ya ocurrido durante el primer semestre del año. Para los industrializadores de leche, si bien tiene un efecto que puede considerarse marginal, el sentido del mismo se convierte en un incentivo para ampliar el proceso de sustitución de leche nacional ya sea por materia prima o producto terminado, que a la larga no puede beneficiar a los productores mexicanos, y particularmente a los de tamaño micro y pequeño.



**Novena.** Con base en los resultados del análisis de efectos e impactos del PALN, se recomienda reestructurar el esquema de apoyos a productores a través del PALN, para que se generen más y mejores beneficios y se aprovechen mejor los recursos destinados a este fin.



## VII. Evaluación de percepción

### A. Cuadro resumen

Percepción del PALN durante 2006	
1	<b>31% de los productores</b> está muy <b>satisfecho</b> de ser <b>proveedor</b> de Liconsa y el 66% satisfecho.
2	En una escala de 1 a 10, la <b>calificación sobre la honestidad</b> del programa para seleccionar beneficiarios y entregar apoyos es <b>de 8.9</b> .
3	El <b>89%</b> de los productores dijeron <b>conocer</b> la manera en que <b>operan los Centros de Acopio</b> . A su vez para el 100% de los beneficiarios, es claro que la leche necesita pruebas de laboratorio para su venta; sin embargo, el 73% tenía conocimiento de la existencia de un manual para el control de la calidad.
4	El <b>15%</b> de los encuestados <b>no entiende que el llenado de una solicitud de ingreso es un documento importante</b> para ingresar al PALN y <b>17%</b> no comprende que un <b>contrato de compra-venta es un requisito fundamental</b> para el buen funcionamiento del programa.
5	Cerca del <b>98%</b> consideraron <b>muy adecuados y adecuados</b> los <b>trámites para la venta de leche</b> . Con respecto a la <b>ubicación</b> la calificación fue <b>positiva</b> para el <b>97%</b> y en lo que respecta al horario, el 96% estuvo muy de acuerdo y de acuerdo con éste.
6	Existen áreas de oportunidad ya que <b>22% de los encuestados mencionaron estar de acuerdo en que sólo le compran leche a gente que apoya el gobierno</b> y 20% contestó que los líderes y los políticos utilizan el programa con fines electorales.
7	La opinión de la <b>calidad en las instalaciones de los Centros de Atención, fue favorable para el 95%</b> de los entrevistados, siendo calificadas como muy buenas por el 30% del total de éstos.



## B. Introducción

Este capítulo se ocupa de analizar el grado de satisfacción del padrón de los productores de leche nacional incorporados al Registro Nacional de Productores de Liconsa, basándose en un cuestionario en el cual manifiestan su aprobación o rechazo sobre las variables de evaluación como son el acceso al programa, servicio, calidad y cumplimiento con los objetivos en los Términos de Referencia del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN) 2006 y en las Reglas de Operación del PALN<sup>86</sup>.

## C. Encuesta a productores de leche nacional 2006

La encuesta a productores de leche del PALN 2006, realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM-CCM reunió a un total de 300 productores, de los cuales 89% fueron productores de leche caliente y 11% de leche fría. Del total de productores, 57% pertenecen o están afiliados a alguna organización, unión o asociación de ganaderos. Además, de los 300 productores encuestados, 53% realizan otras actividades aparte de la producción de leche como son: la producción agrícola (68%), la cría de ganado porcino (15%), actividades comerciales (8%), entre otras.

---

<sup>86</sup> Página principal de Liconsa en URL: <http://www.liconsa.gob.mx>

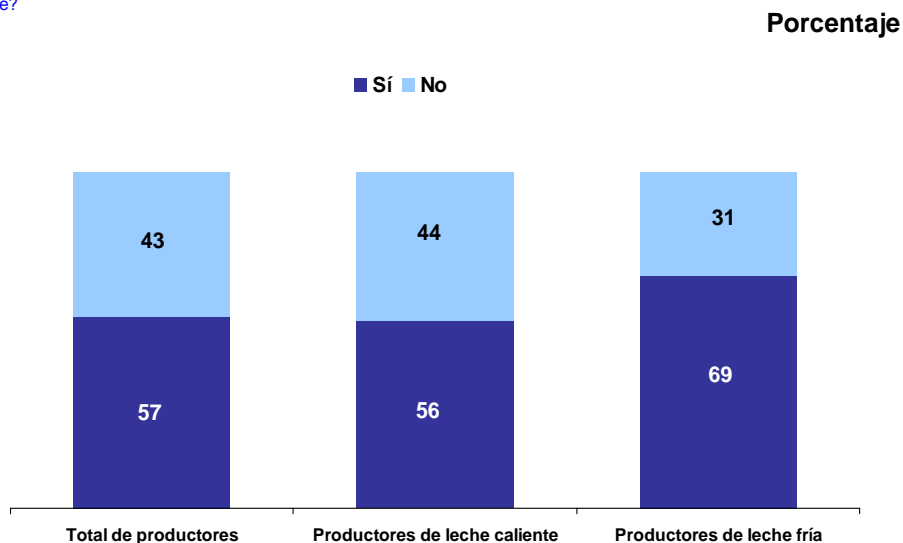




Gráfica 1

### Pertenencia a organización de ganaderos o productores de leche

P19 ¿Pertenece usted o está afiliado a alguna organización, asociación o unión de ganaderos o productores de leche?

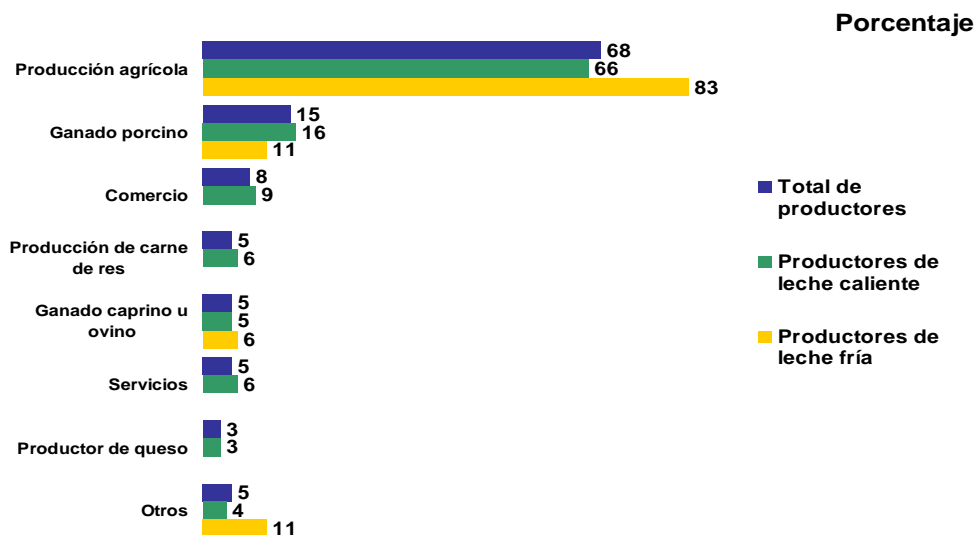


Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

Gráfica 2

### Actividad productiva que realiza adicionalmente

P18 ¿Qué tipo de actividad productiva realiza aparte de la producción de leche?



Base: Realizan otra actividad: Total de productores (158), Productores de leche caliente (140), Productores de leche fría (18)



D. Acceso al programa y atención recibida

i) *Conocimiento e identificación de LICONSA SA de CV.*

Para un mejor aprovechamiento de los servicios que ofrece el PALN por parte de los productores de leche, es preferible la identificación de Liconsa como operador del programa. Para tal efecto, dicha identificación se puede presentar en aspectos como es el conocimiento de las labores que realiza Liconsa.

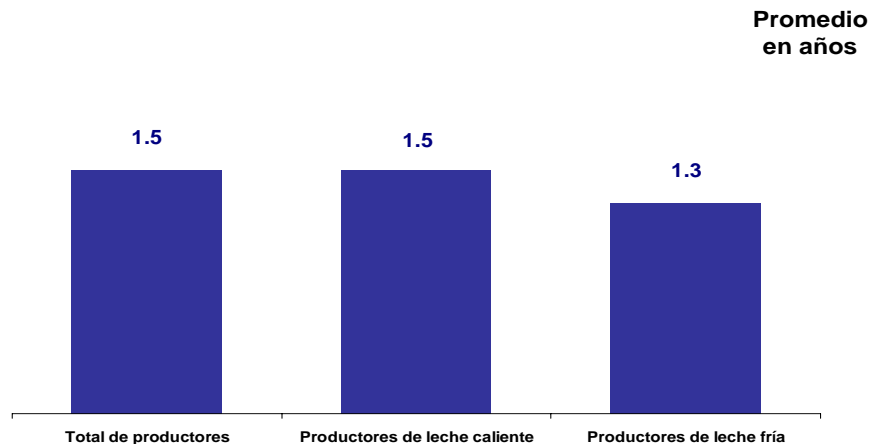
ii) *Conocimiento de las actividades de LICONSA S.A. de C.V.*

El ingreso al PALN es el primer paso de los productores de leche nacional para conocer e identificar a la empresa que les compra su producción. En la encuesta que aplicó el Centro de Estudios Estratégicos se advierte que los productores tienen en promedio 1.5 años como productores beneficiarios del programa. Para el caso de leche fría, el promedio es de 1.3 años.

**Gráfica 3**

**Tiempo vendiendo leche a Liconsa**

P22 ¿Cuánto tiempo tiene usted vendiendo leche a Liconsa?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



De acuerdo a los resultados de la encuesta se puede observar que las actividades de Liconsa no son difundidas eficazmente entre los beneficiarios del PALN. Solamente 15% de los productores beneficiarios contestó que sabe cuáles son los programas que opera; en el caso de leche fría, el porcentaje sube a 22 de cada 100 personas encuestadas. De tal manera, de los 44 productores que mencionaron que sí conocen dichos programas, 66% identificó que también opera el PASL, y solamente 18% que opera el PALN; en contraste, de los encuestados 14% dijeron que Liconsa opera el Programa de Apoyo Alimentario y 9% el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Sobresale que apenas 1 de cada 5 productores que dijeron conocer los programas de Liconsa, identifica al PALN, aun siendo productores beneficiarios. Lo anterior, es un foco de atención debido a que se percibe que los beneficiarios no tienen claro que Liconsa opera el Programa de Adquisición de Leche Nacional.

Por otro lado, los encuestados que respondieron que Liconsa opera Oportunidades, no saben que es un programa en el cual intervienen varias instituciones. El mismo caso sucede con el Programa de Apoyo Alimentario que es operado por Diconsa.

Ello, confirma que no existe una comunicación eficiente entre Liconsa y los productores de leche nacional. Es muy probable que los beneficiarios confundan al Programa de Abasto Social con el Programa de Adquisición de Leche Nacional, motivo por el cual, el conocimiento del PALN está subvalorado y el del PASL sobrevalorado. Como consecuencia lógica, es probable que desconozcan, que la venta de leche es parte de un programa que intenta “contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades...”<sup>87</sup> de la población con ciertas características particulares. Por otro lado, solamente 58% del total de los encuestados mencionó

---

<sup>87</sup> Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa para el año 2006. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de febrero de 2006.



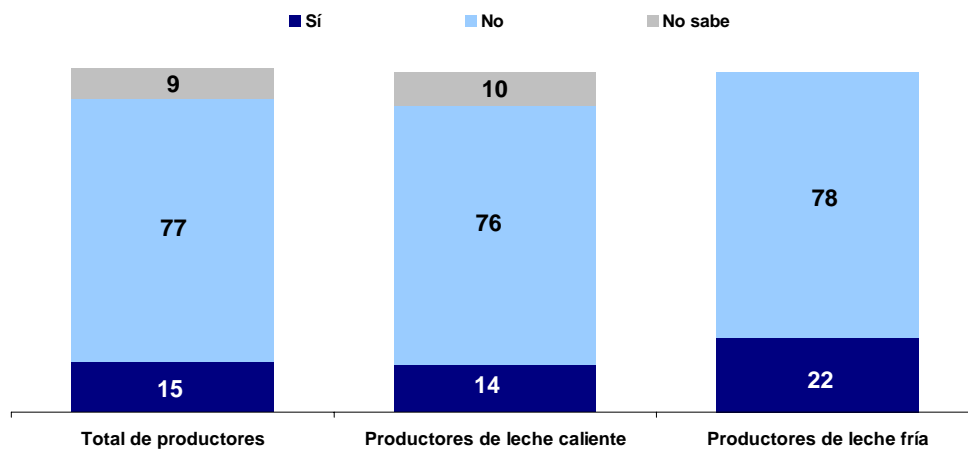
que Liconsa vende leche a familias pobres y 44% que compra leche a los productores nacionales.

**Gráfica 4**

**Conocimiento de los programas que opera Liconsa**

P76 ¿Sabe usted qué programas opera Liconsa?

Porcentaje



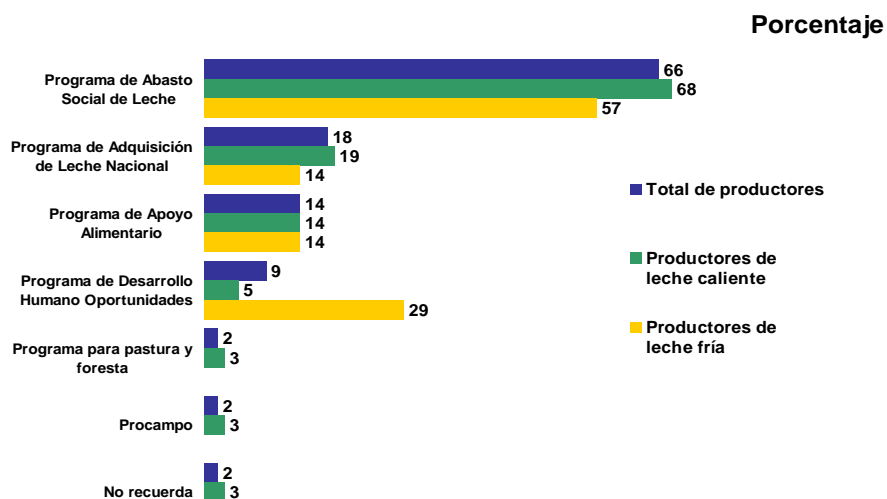
Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



Gráfica 5

Programas que sabe que opera Liconsa

P76a ¿Cuáles son los programas que opera Liconsa?

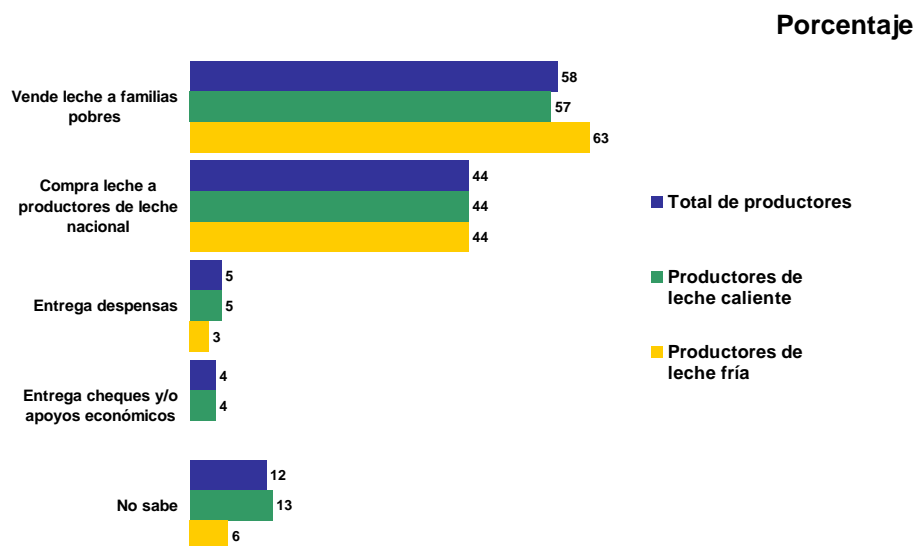


Base: Conocen programas de Liconsa (44), Productores de leche caliente (37), Productores de leche fría (7)

Gráfica 6

Conocimiento de las funciones que desarrolla Liconsa

P77 ¿Cuáles son las funciones que desarrolla Liconsa?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



Finalmente, es importante mencionar que la identificación y el conocimiento de la operación del programa son fundamentales para potenciar el grado de satisfacción debido a que se tiene mayor certeza sobre los bienes y servicios que pueden obtener como productores beneficiarios. Aunado a lo anterior, a través de la difusión de información es posible influir en la percepción del programa, especialmente en lo que respecta a la transparencia en la administración del PALN y sobre los beneficios que proporciona. A pesar de que los productores nacionales mantienen un promedio de estadía de 1.5 años, el vínculo entre el PALN y Liconsa no es muy claro— y con el PASL es similar al caso anterior. En la encuesta de 2005, el tiempo promedio como beneficiarios fue de 1.4 años.

*iii) Entendimiento de la forma en que operan los Centros de Acopio*

El conocimiento de la forma en que operan de los Centros de Acopio presenta áreas con resultados positivos, como es el caso de las pruebas de laboratorio que solicita Liconsa para comprar leche nacional, y áreas de oportunidad en las cuales es evidente que se debe realizar una campaña que difunda información a los productores para promover servicios de mayor calidad. Tal es el caso de la solicitud de la credencial que les acredita como proveedor de Liconsa y la forma en que se pueden presentar las quejas respecto de los servicios.

Es importante señalar que la totalidad de los productores beneficiarios mencionaron que se realizan las pruebas de laboratorio correspondientes para poder vender la leche a Liconsa a través de los Centros de Acopio. Lo anterior, es fundamental porque contribuye con el objetivo de *“Publicar y difundir a los centros de trabajo un documento técnico sobre las características de la leche cruda de vaca para la debida observancia de los lineamientos y control de calidad de la leche recibida en las plantas de Liconsa”*.



Gráfica 7

### Le hacen pruebas de laboratorio a la leche que lleva a vender

P53 ¿Le hacen alguna prueba de laboratorio a la leche que entrega para su venta?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

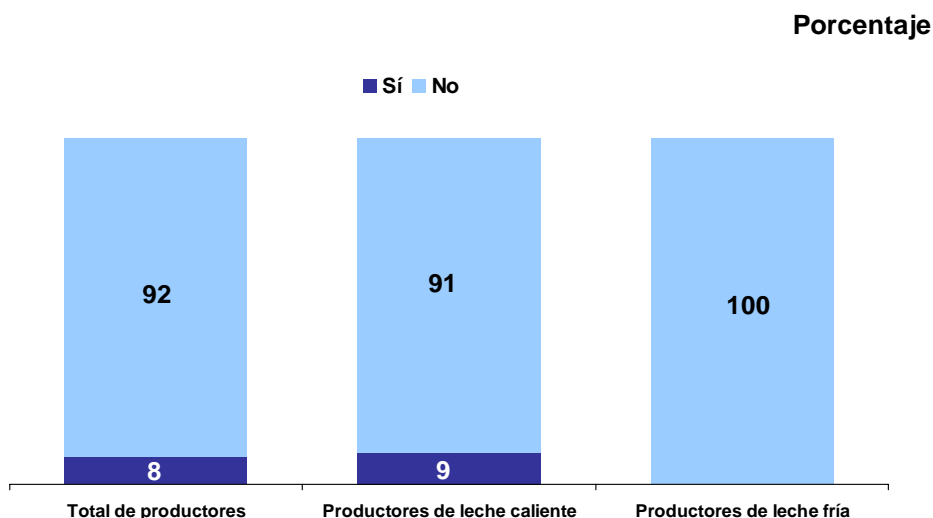
Por otro lado, respecto de la solicitud de la credencial por parte de los encargados de los Centros de Acopio, que acredite a los beneficiarios como proveedores de Liconsa, se observa que solamente 8% de los productores respondieron que sí es una práctica recurrente. A este respecto hay dos consideraciones: la primera se refiere a que por ser un número relativamente reducido de productores que pertenecen a cada uno de los Centros de Acopio, la asistencia recurrente hace que ya no sea necesaria la identificación formal del productor. La segunda consideración se refiere al peor escenario en el cual no está difundido el uso de dicha identificación. Una vez dicho lo anterior, es necesario mencionar que este equipo evaluador no tiene los elementos suficientes que permitan señalar cuál de estas posibles consideraciones expliquen que no se use la credencial. No obstante como ya se mencionó, vale la pena difundir que la presentación de la credencial, si bien no es obligatoria de acuerdo a las Reglas de Operación, es una práctica que hace los procesos de venta de leche más transparentes.



Gráfica 8

**Le solicitan la credencial en el Centro de Acopio**

P52 ¿Le solicitan este documento en el Centro de Acopio o planta cada vez que acude a vender su leche?



Base: Tienen credencial (93), Productores de leche caliente (82), Productores de leche fría (11)

En lo correspondiente a las quejas, si bien se abordará más adelante de forma más detallada el tema, vale mencionar que 64% de las 44 personas que han observado irregularidades y no se han quejado, no saben cuál es el proceso para presentarlas.





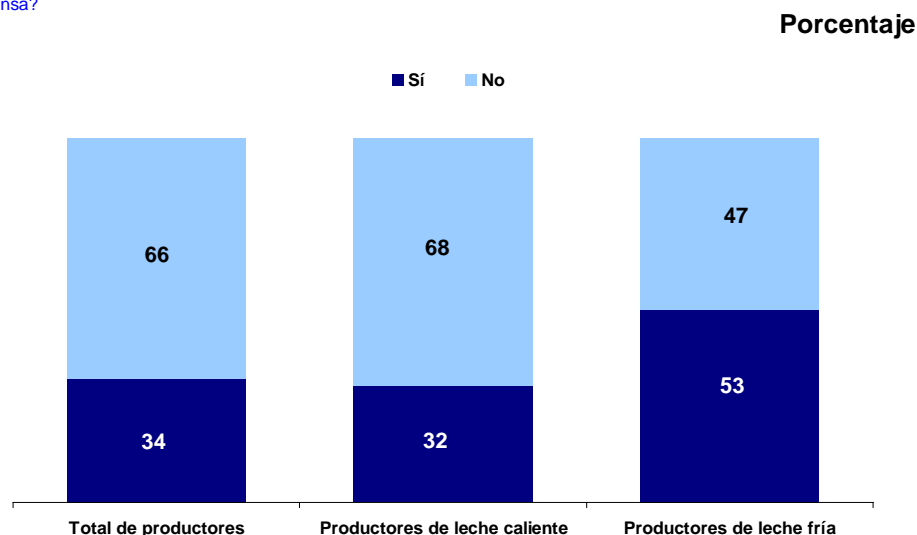
De acuerdo a los resultados obtenidos, se recomienda realizar una difusión efectiva de la forma que operan los Centros de Acopio y además, de los programas que opera Liconsa debido a que solamente 35% de los productores encuestados mencionaron que han recibido información del relacionada con el Programa de Adquisición de Leche Nacional. De ellos, 45% recibió la información de folletos y solamente 6% a través de los encargados de los Centros, los cuales deben tener claro que deben de proveer de toda la información operativa a los beneficiarios. Por otro lado, 11% de los productores menciona que no conoce las condiciones y especificaciones de la compra y venta de leche.

En 2005, 59% de los encuestados mencionaron que no tienen su credencial de proveedores; de éstos, 63% manifestó que no le solicitaron tal documento. De igual manera, en 2005 el porcentaje de productores que no sabían leer era de 2%.

**Gráfica 9**

**Ha recibido información del PALN**

P72 ¿Ha visto o recibido información sobre el Programa de Adquisición de Leche Nacional por parte de Liconsa?



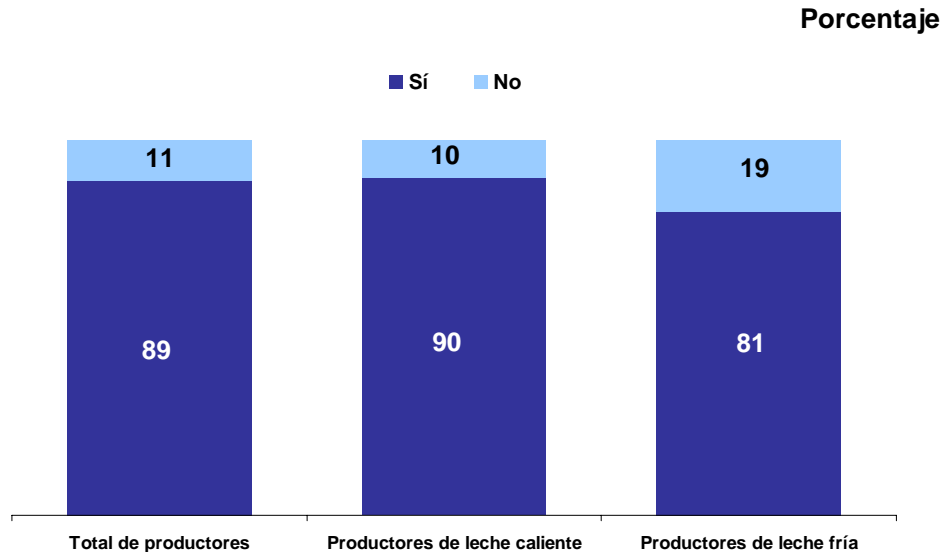
Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

iv) *Conocimiento sobre los servicios ofrecidos en los Centros de Acopio y los requisitos para acceder a éstos*

**Gráfica 10**

**Conocimiento de principales condiciones para la compra de leche**

P54 ¿Conoce usted las principales condiciones y especificaciones para la compra y venta de leche?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

Los servicios que ofrece Liconsa, a través del Programa de Adquisición de Leche Nacional y los requisitos que se solicitan para ser productor beneficiario, presentan importantes áreas de oportunidad, principalmente en: la firma del contrato de compra-venta con Liconsa y el conocimiento del *“Manual técnico de control de calidad de leche cruda”*. Estas son por lo tanto áreas de oportunidad debido a que existe un porcentaje importante de productores beneficiarios que no los identifican, o mencionan que no presenciaron la ejecución de tales trámites. Por tal motivo, una opinión sobre el conocimiento de los servicios y los requisitos para acceder al PALN arrojaría resultados parciales.

De los 199 productores que llenaron algún tipo de documento para poder vender leche a Liconsa, 60% respondió que fue a través de una solicitud, 17% por medio



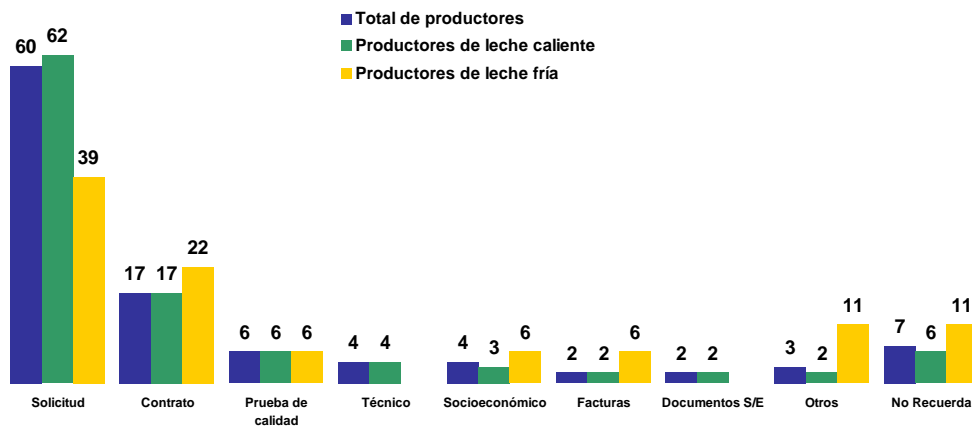
de un contrato, 6% con una prueba de calidad y 4% con un estudio técnico, entre otros. Es importante reconocer que la “*Solicitud de ingreso al registro nacional de productores de Liconsa, S.A. de C.V.*” tiene fines diferentes al contrato de compra-venta. Sobre este punto, el equipo evaluador recomienda que se haga una difusión de cada uno de los requisitos y la utilidad que tiene cada uno de ellos para hacer más transparente el proceso de operación del PALN. Adicionalmente, se debe aplicar y vigilar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que se enumeran en las Reglas de Operación del Programa de Adquisición de Leche Nacional.

Gráfica 11

Tipo de estudio realizado o documento solicitado

P24 ¿De qué tipo?

Porcentaje



Base: Hicieron estudio o pidieron documentos: Total de productores (199), Productores de leche caliente (181), Productores de leche fría (18)

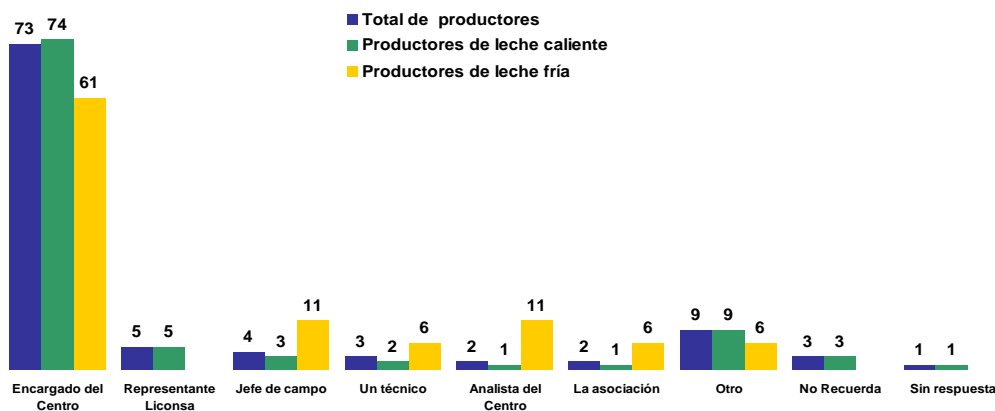


Gráfica 12

Instancia de aplicación del estudio o entrega de documentos

P25 ¿Quién se lo aplicó o a quién se lo entregó?

Porcentaje



Base: Hicieron estudio o pidieron documentos: Total de productores (199), Productores de leche caliente (181), Productores de leche fría (18)

La instancia a quien se le presentaron los trámites de ingreso es mayoritariamente al encargado del Centro de Acopio, ya que se identificó en 73% de los casos esta práctica. De tal manera, la persona que atiende los Centros es una de las figuras que debería difundir cuáles son cada uno de los requisitos, para qué se utilizan y cuáles son los servicios que proporciona el PALN. Hay que recordar que existen beneficiarios activos dentro del Registro Nacional de Productores que no saben leer ni escribir.

Específicamente, sobre la solicitud de ingreso al Registro Nacional de Proveedores de Leche Liconsa, 85% de los encuestados respondió que sí la presentaron en algún momento, a 7% no le solicitaron dicho papel y 8% no sabe. Lo anterior, significa que 15% de los encuestados no entiende que el llenado de una solicitud de ingreso es un documento importante para ingresar al PALN. Sobre la firma del contrato de compra-venta, 83% señala que sí lo realizó, 11% menciona

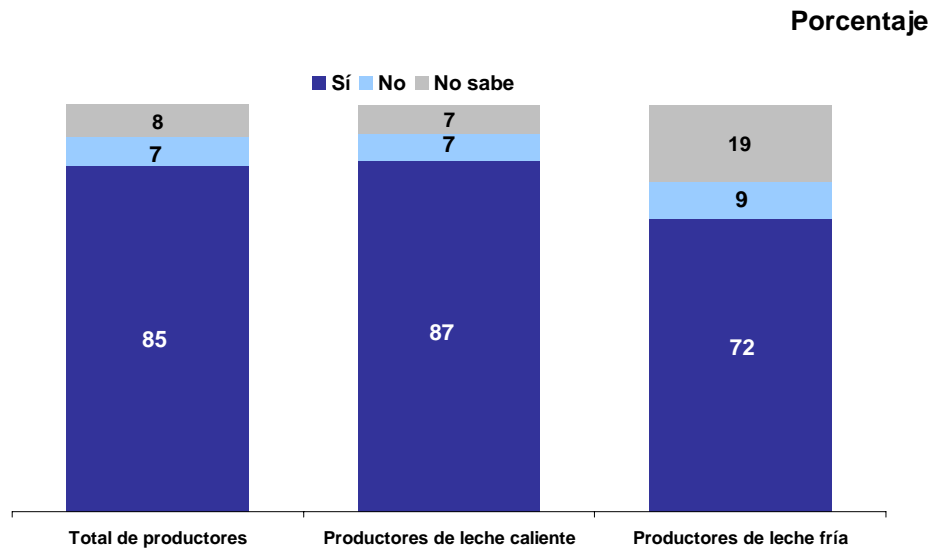


que nunca firmó uno y 6% no lo sabe. De igual forma, 17% no comprende que tal requisito es fundamental para el buen funcionamiento del programa y para generar una percepción de transparencia y legalidad a las actividades de compra de leche.

Gráfica 13

**Llenado de solicitud de ingreso al Registro de Proveedores de Liconsa**

P26 ¿Llenó usted una solicitud de ingreso al Registro Nacional de Proveedores de Leche de Liconsa?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

El rubro que tiene una mayor oportunidad para mejorar su situación se refiere a la difusión del “Manual Técnico para el Control de la Calidad”,<sup>88</sup> ya que 27% de los productores encuestados, señaló que no conocen la existencia de tal texto y por lógica, no conocen que es una guía en la que se enumeran las características técnicas que debe cumplir la leche fresca para su recepción de en las plantas, el cual está basado en el ordenamiento jurídico aplicable y las Normas Oficiales Mexicanas. Sobre estos puntos, se considera recomendable que Liconsa diseñe un esquema, a través del cual, pueda monitorear la correcta aplicación de los trámites que solicita, ya que el desconocimiento de los puntos mencionados puede

<sup>88</sup> Página principal de Liconsa en URL: <http://www.liconsa.gob.mx>

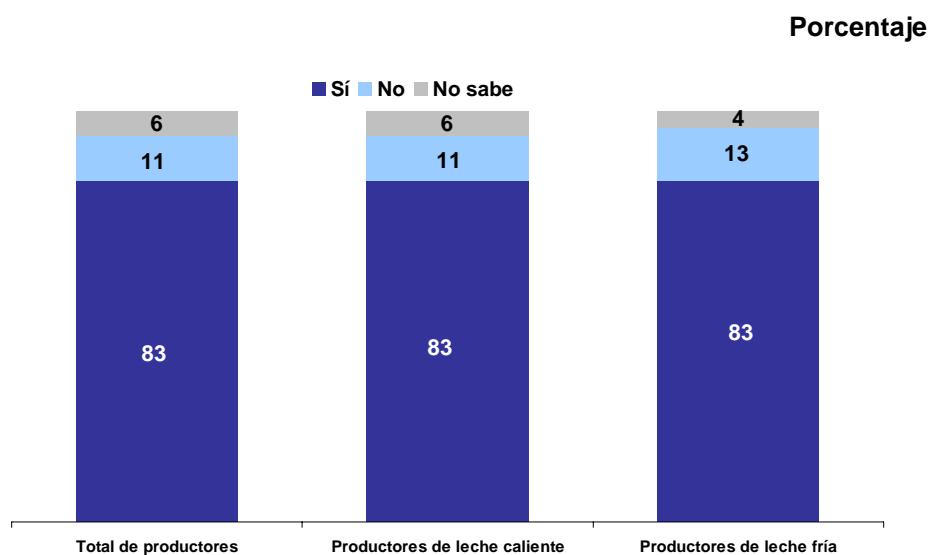


proyectarse en la insatisfacción de los productores al no conocer las causas del rechazo de algún trámite o de la compra de leche por motivos de calidad en la misma.

Gráfica 14

### Firma del contrato de compra-venta de leche nacional

P28 Una vez aceptada la solicitud, ¿firmó usted un contrato de compra-venta de leche nacional?



Base: Total de productores (255), Productores de leche caliente (232), Productores de leche fría (23)

En 2005, el 20% de los productores encuestados no conocía las principales condiciones para la compra de leche en los Centros de Atención, 86% no había recibido información del PALN y apenas 57% de los 244 encuestados sabía de la existencia del “Manual Técnico de Control de Calidad de Leche Cruda”,<sup>89</sup> de éstos, solamente 37% lo había leído o revisado.

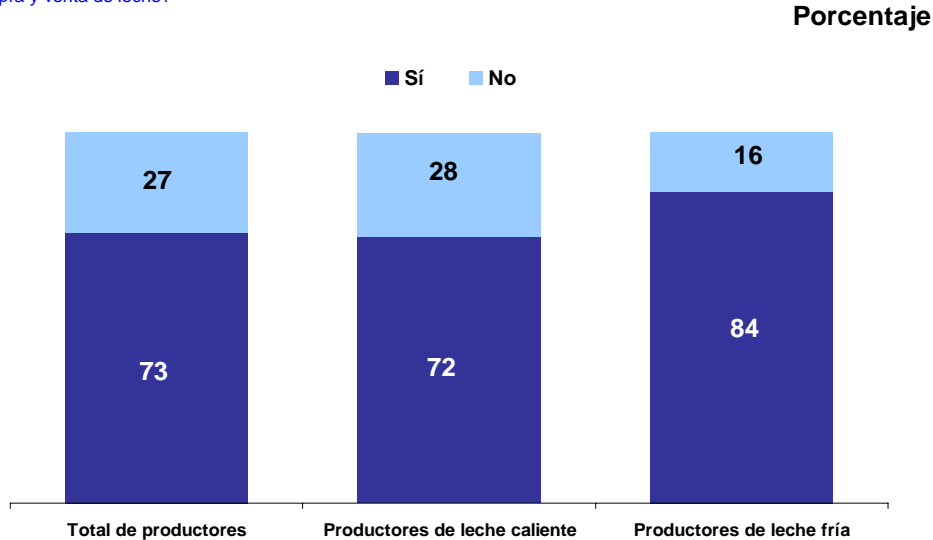
<sup>89</sup> Página principal de Liconsa en <http://www.liconsa.gob.mx>



Gráfica 15

### Conocimiento del Manual Técnico de Control de Calidad

P55 ¿Sabe usted que existe un Manual Técnico para el Control de Calidad de Leche Fresca de Liconsa para la compra y venta de leche?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

#### v) Opinión sobre la accesibilidad al Programa, difusión y cercanía

La percepción de la accesibilidad al programa en términos de difusión es muy positiva y 75% de los productores beneficiarios están *de acuerdo* en que la forma de compra de leche es clara y sencilla—24% señaló que está muy de acuerdo—.

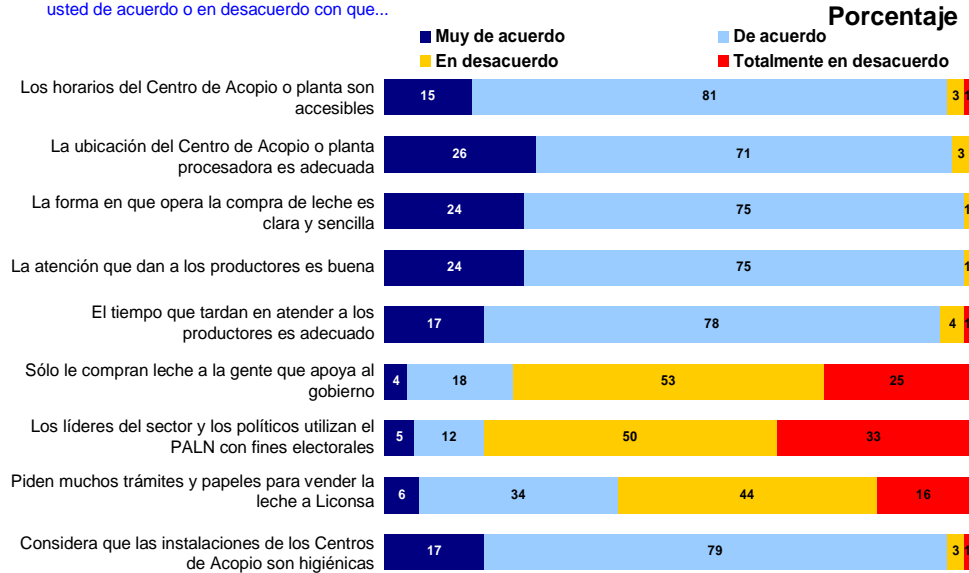
La opinión de los productores de leche fresca respecto de la ubicación de los Centros de Acopio, mantiene resultados muy satisfactorios, ya que éstos mencionan que están al menos *de acuerdo* en 97% de los casos que es la adecuada. Tal resultado no es sorprendente si se toma en cuenta que el promedio de la distancia entre las unidades de producción y el Centro de Acopio es de 7.6 kilómetros y 98% de los beneficiarios transportan la leche en algún tipo de vehículo motorizado.



Gráfica 16

**Evaluación de la operación del Centro de Acopio**  
(Total de productores)

P74 Voy a leer algunas afirmaciones sobre la compra de leche de Liconsa y el Programa de Adquisición de Leche Nacional, y le voy a pedir que me diga si está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que...

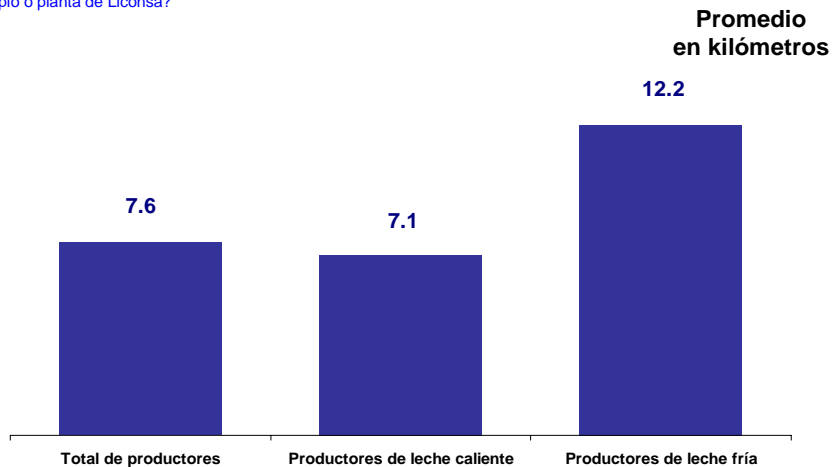


Base: Total de productores (300)

Gráfica 17

**Distancia entre la unidad de producción y el Centro de Acopio**

P58 ¿Aproximadamente a cuántos kilómetros se encuentra su unidad de producción o rancho del Centro de Acopio o planta de Liconsa?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)





*vi) Información y trámites*

La opinión de los productores beneficiarios del Programa de Adquisición de Leche Nacional sobre los trámites que deben realizar para acceder al mismo no presenta resultados muy favorables; de hecho, se puede mencionar que 40% de ellos está de *acuerdo o muy de acuerdo* en que Liconsa pide muchos trámites y papeles para venderle leche. Este resultado no es sorprendente si se toma como referencia que un número importante de beneficiarios respondió que no se difunde la información del PALN por parte de Liconsa.

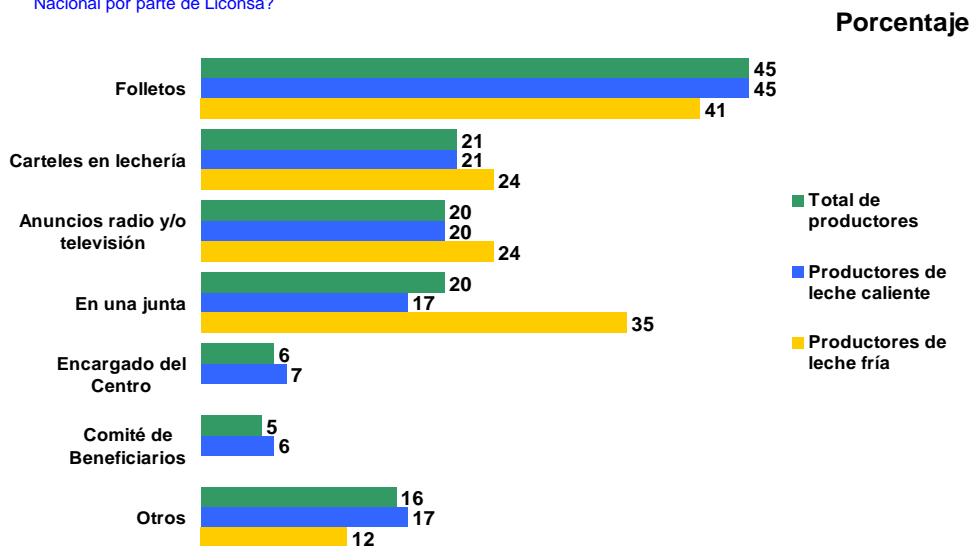
Respecto de la información que es proveída a los productores de leche, se aprecia que la mayor parte proviene de folletos (45%), carteles en las lecherías (21%) y anuncios de radio o TV (20%). Sobre este punto se debe señalar que el encargado del Centro de Acopio no es un proveedor efectivo de información de interés. Sobre este punto, el equipo evaluador recomienda que se diseñen los incentivos necesarios para que los encargados puedan ser una vía de apoyo para la transmisión de información. La provisión de información por este medio es de bajo costo y genera una mejor percepción de la atención por parte de los beneficiarios.



Gráfica 18

### Medio por el que ha recibido información del PALN

P73 ¿A través de qué medios ha visto o recibido información sobre el Programa de Adquisición de Leche Nacional por parte de Liconsá?

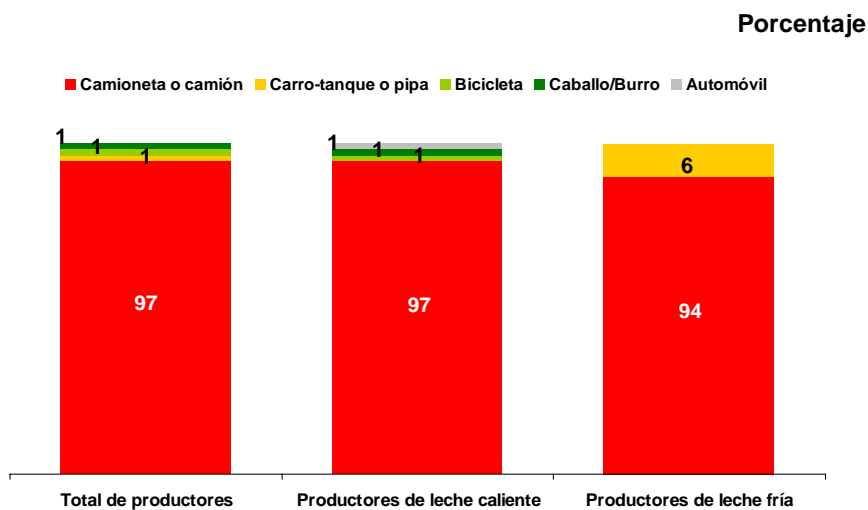


Base: Productores que han recibido información del PALN (105), Productores de leche caliente (88), Productores de leche fría (17)

Gráfica 19

### Medio en el que transporta la leche al Centro de Acopio

P59 ¿Cómo transporta la leche del sitio de producción hacia el Centro de Acopio o planta?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



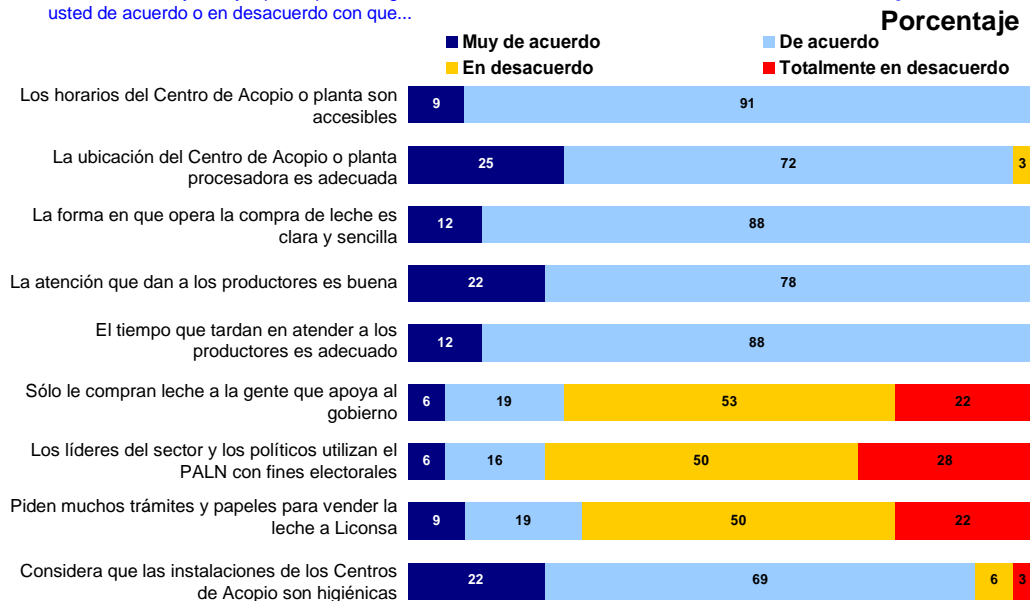
vii) *Horarios de Atención*

La opinión sobre los horarios de atención de los Centros de Acopio arrojó resultados muy satisfactorios. Aproximadamente, 96% del total de beneficiarios mencionaron que están de *acuerdo* o *muy de acuerdo* con el horario establecido. Destaca que la totalidad de los productores de leche fría mencionaron que están de *acuerdo* con el horario. Sobre este aspecto le queda a Liconsa solamente aumentar el número de personas que están *muy de acuerdo* con dicho esquema de apertura de empresas.

**Gráfica 20**

**Evaluación de la operación del Centro de Acopio  
(Productores de leche fría)**

P74 Voy a leer algunas afirmaciones sobre la compra de leche de Liconsa y el Programa de Adquisición de Leche Nacional, y le voy a pedir que me diga si está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que...



Base: Productores de leche fría (32)



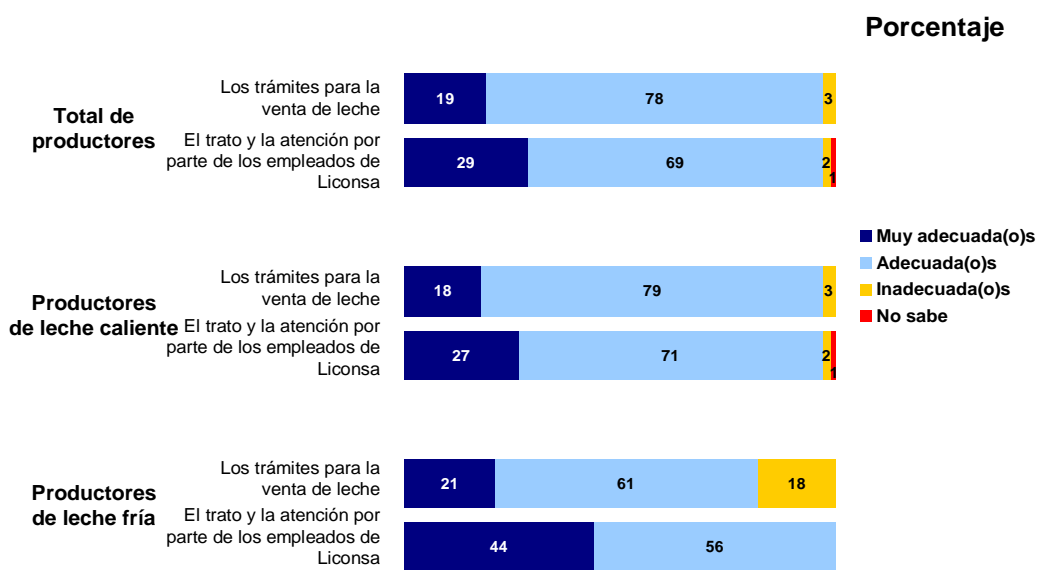
viii) Atención recibida en los Centros de Acopio. Atención al público, imagen institucional y limpieza

La atención de los encargados de los Centros de Acopio tuvo resultados favorables respecto de la percepción de los productores beneficiarios. Aproximadamente 98% de ellos contestó que está de *acuerdo* o *muy de acuerdo* en que el trato y la atención fueron adecuados.

Gráfica 21

Evaluación de los trámites y el trato en el Centro de Acopio

P70 ¿ En su opinión... ?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

Sobre los aspectos relacionados con la imagen institucional, se puede observar que existen importantes áreas de oportunidad ya que 22% de los encuestados mencionaron estar de *acuerdo* en que sólo le compran leche a gente que apoya el gobierno y 20% contestó que los líderes y los políticos utilizan el programa con



fines electorales. Sobre este punto es necesario emprender una estrategia informativa ya que el resultado fue negativo.<sup>90</sup>

En relación a la limpieza de las instalaciones, aproximadamente 91% de los encuestados mencionaron que están de acuerdo o muy de acuerdo en que las instalaciones de los Centros de Acopio son higiénicas. La mayor área de oportunidad se refiere a la percepción de los productores de leche, debido a que 9% esta en desacuerdo con la higiene de los Centros.

En 2005, 98% de los beneficiarios del PALN señalaron que la atención de los encargados es *buena* o *muy buena*. En la misma encuesta, 2% consideraba que sólo le compraban leche a gente que apoya el gobierno. Este último punto es un foco rojo debido a que en un año, la percepción positiva de los productores ha disminuido.

*ix) Manejo honesto de los recursos y planteamiento de las quejas*

Sobre el manejo de los recursos, la percepción que tienen los beneficiarios es buena, debido a que se asignó una calificación de 8.9 sobre la evaluación del programa para entregar los apoyos. Los aspectos que pudieran afectar tal resultado pueden ser los relacionados con el retraso en el pago de la leche—11% de los productores que han notado otras irregularidades vieron tal situación. Aunque esto también puede responder el requerimiento que ha hecho Liconsa de exigir factura.

Respecto de la identificación de las irregularidades se encontró un nivel de incidencia muy baja: incapacidad de comprar leche a pesar de cumplir los

---

<sup>90</sup> La aplicación de esta encuesta tuvo lugar 15 días después de la votación electoral del 2 de julio de 2006.



lineamientos de calidad (9%), la negación de la compra de leche aún con el cumplimiento de la calidad requerida (8%), la incapacidad de comprar la leche por rebasar la capacidad del Centro (7%), el condicionamiento de la compra de leche (7%), el mal trato de los encargados (3%), la preferencia de algún beneficiario sobre otro (3%), entre otras de menor recurrencia.

Gráfica 22

**Posibles irregularidades en la operación del Centro de Acopio  
(Total de productores)**

P63 Pensando en todas las veces que usted ha acudido personalmente a vender leche al Centro de Acopio o planta de Liconsa en este año, ¿qué tan seguido...



Base: Total de productores (300)

Por otro lado, hay irregularidades que nunca fueron presenciadas por parte de los productores beneficiarios como son: la solicitud de propina para comprar la leche, la solicitud de dinero para realizar algún trámite, la compra de leche a un precio menor al establecido, el cierre de la lechería en horarios de operación.



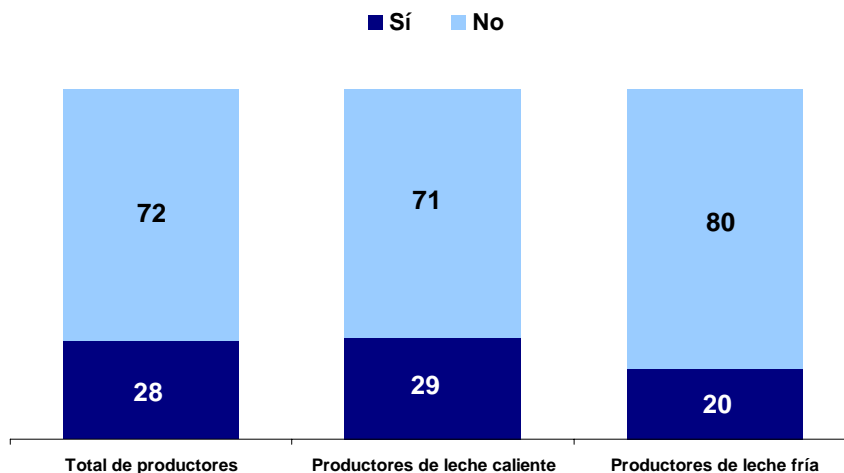
A pesar de los resultados anteriores, el problema con las irregularidades continúa siendo la presentación de quejas, ya que no es una práctica común dentro de los productores. Por tal motivo, no es posible realizar una evaluación precisa de la percepción de los beneficiarios sobre la atención de las quejas debido a que el número de éstas no es representativo. De 61 beneficiarios que han visto alguna irregularidad, solamente 28% ha presentado una queja—que representan 6% del total de la muestra. Si se considera que 20% de la muestra de beneficiarios y no beneficiarios ha visto alguna irregularidad, hay evidencia que sugiere que el sistema de quejas no se encuentra funcionando correctamente, al menos en el registro.

**Gráfica 23**

**Presentación de quejas por las irregularidades**

P65 ¿Se ha quejado usted formalmente con alguna autoridad de Liconsa sobre alguno de estos problemas o irregularidades?

Porcentaje



Base: Productores que han notado irregularidades (61), Productores de leche caliente (56), Productores de leche fría (5)

Sobre la atención de las quejas es necesario señalar algunas consideraciones que limitan el análisis de percepción:



- a) Los canales más requeridos para presentar una queja son agentes sujetos de cometer irregularidades. Por tal motivo, los encargados de los Centros de Acopio o las plantas y los funcionarios de Liconsa pueden filtrarlas.
- b) Las asociaciones de ganaderos o los presidentes de éstas pueden minimizar el impacto o trascendencia de la queja.
- c) Las asociaciones de ganaderos pueden utilizar las quejas como un instrumento de presión para preferir a ciertos miembros o comprar cantidades a pactar.
- d) Es posible que un número importante de quejas se resuelva en el Centro, incluso al momento de presentarse. Para bien o para mal, dicho registro no se presenta de forma oficial.
- e) No hay presencia de quejas a través del número 01-800. Valdría la pena saber si hay una difusión adecuada sobre la utilización del mismo.

Las consideraciones antes mencionadas no solamente disminuyen la capacidad de proyectar un panorama de la percepción de los beneficiarios, sino también de la eficacia en la solución de quejas. Por tal motivo, las irregularidades presentadas y su solución no arrojan deducciones contundentes.

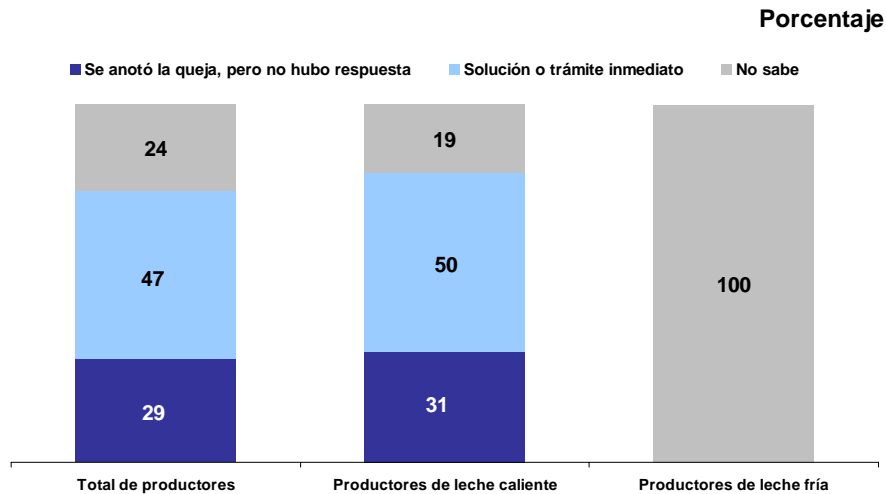
#### Gráfica 24





### Forma en que se atendió la queja

P67 ¿Cómo se atendió su queja?



Base: Productores que se han quejado (17), Productores de leche caliente (16), Productores de leche fría (1)

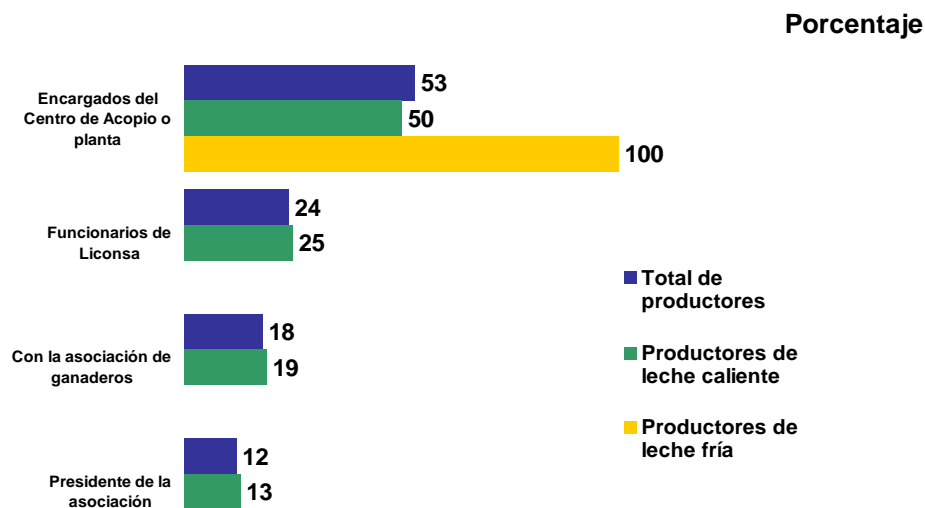
La atención de quejas dentro del programa sugiere amplias áreas de oportunidad debido a que de los 17 productores que se quejaron, solamente 47% tuvo una solución, 24% no sabe qué pasó con la consecución del trámite y 29% menciona que hubo un registro pero no se atendió. Adicionalmente se puede señalar que 64% de las personas que vieron algún tipo de irregularidad no sabe cómo presentar una queja, 11% menciona que lo considera riesgoso y 9% no confía en la capacidad de solucionarlas.

Gráfica 25



## Autoridad a la que le ha presentado su(s) queja(s)

P66 ¿Cómo o con quién se ha quejado?



Base: Productores que se han quejado (17), Productores de leche caliente (16), Productores de leche fría (1)

En materia de quejas, este equipo evaluador recomienda ampliamente que se diseñe una estrategia que; 1) difunda información para declarar irregularidades, 2) cambiar la opinión de los productores beneficiarios que consideran riesgoso presentar una queja, 3) dar seguimiento de cada uno de los casos en los cuales los beneficiarios no están de acuerdo, no importa lo nimio que se considere, 4) informar a los productores beneficiarios sobre el resultado del seguimiento de quejas y 5) fijar metas para la solución de las mismas.

En comparación con los resultados correspondientes a 2005 se aprecia que la presencia de causales de insatisfacción se ha incrementado. El año anterior las únicas causales que fueron citadas y que no tenían una recurrencia mayor a 2% fueron negación a comprar la leche aún cumpliendo con la calidad, la imposibilidad de vender leche por haberse excedido la capacidad del Centro de Acopio, el



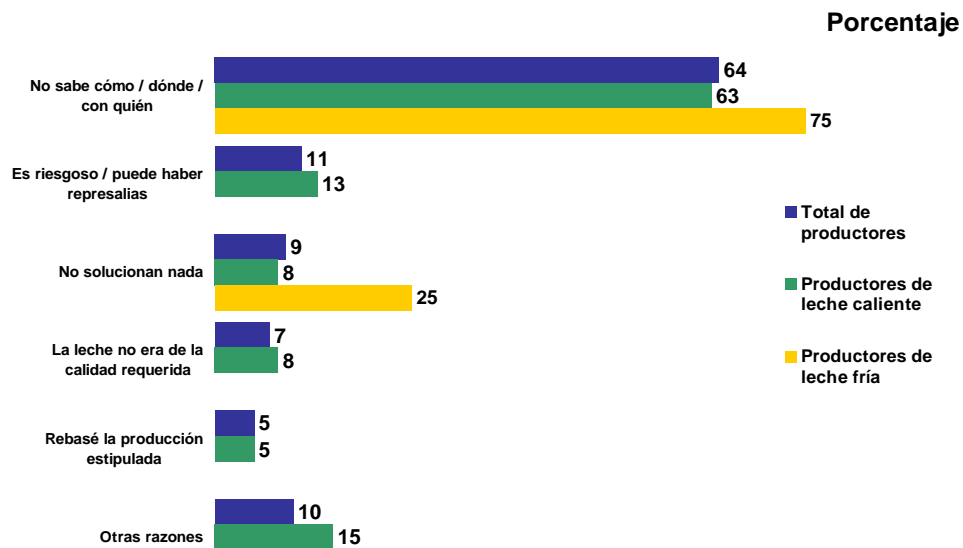
hecho que el Centro de Acopio estaba cerrado en el horario establecido y un trato malo por parte del personal de Liconsa. Estos resultados nos dan muestra de la forma en que la atención del programa ha sufrido un ligero deterioro como consecuencia de la expansión en su nivel de operaciones. De hecho y como lo muestran las gráficas siguientes, han surgido también irregularidades más allá de las citadas, mismas que tuvieron 9 menciones con 3 de los casos estableciendo que siempre eran observadas. Por último es importante señalar que 75% de los productores que han observado irregularidades y no se han quejado no sabe cómo hacerlo, en dónde o con quién.



Gráfica 26

Razones por las que no se ha quejado de las irregularidades

P68 ¿Por qué no se ha quejado?



Base: Productores que han observado irregularidades y no se han quejado (44), Productores de leche caliente (40), Productores de leche fría (4)

E. Opinión sobre los apoyos obtenidos

i) *Opinión sobre la calidad de los servicios ofrecidos*

En términos generales, la opinión de los servicios como son: los trámites para la venta de leche, el precio de venta y las instalaciones de los Centros de Acopio tuvieron resultados favorables.



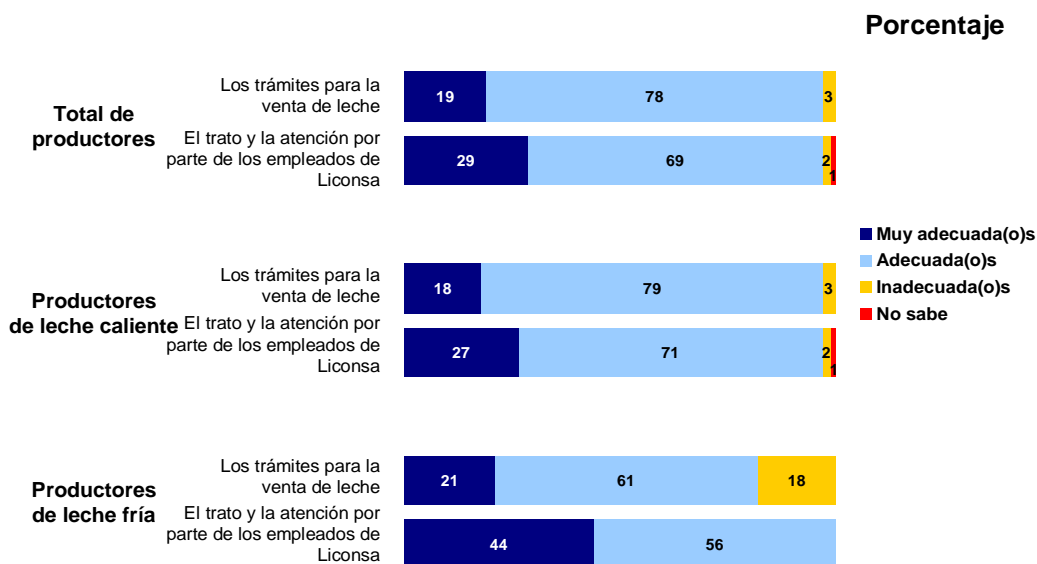
## 1. Trámites

En la opinión de los 300 beneficiarios encuestados respecto de los trámites para la venta de leche, 97% considera que son al menos, *adecuados*. La mayor área de oportunidad se presenta en los productores de leche fría que señalan en 18% de los casos que los trámites son *inadecuados*. El equipo evaluador considera que es importante hacer notar a los beneficiarios del PALN, la necesidad de cumplir con los requerimientos de acceso al programa, y la importancia relativa de cada uno de ellos. Ésta es una labor pendiente, ya que al comparar con los resultados de la encuesta de 2005, se observa que las respuestas prácticamente se replican en materia de trámites.

Gráfica 27

### Evaluación de los trámites y el trato en el Centro de Acopio

P70 ¿ En su opinión... ?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



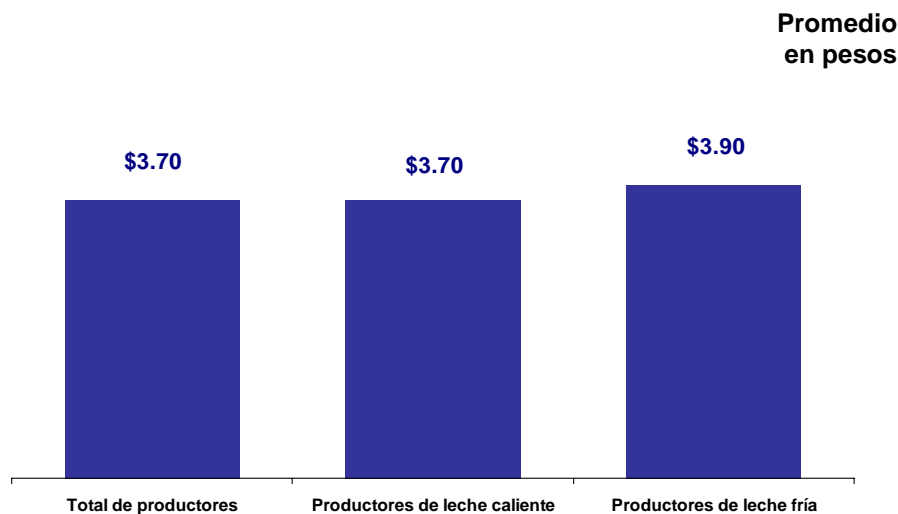
## 2. Precio de venta de leche

La evaluación del precio pagado por Liconsa a los productores es favorable, considerando la opinión del 96% de los encuestados. Si bien es cierto que 80% de los encuestados señalaron que es *bueno*, este resultado es esperado, ya que cualquier productor tiene un incentivo a mencionar que el precio no lo deja totalmente satisfecho.

Gráfica 28

### Precio por litro que le pagó Liconsa la semana anterior

P38 ¿Qué precio por litro de leche le pagó Liconsa?



Base: Total de productores que vendieron leche a Liconsa (268), Productores de leche caliente (236), Productores de leche fría (32)

Es notorio que los productores de leche fría, que reciben un precio más alto, son quienes indican una mayor insatisfacción respecto de éste, 9% señalan que el precio es malo. Por otro lado, es indudable que para los productores, la pertenencia al PALN es una ventaja, debido a que abre la posibilidad de colocar



su producto y de acceder a un precio ventajoso, por encima del precio de mercado.

En lo general, Liconsa ha demostrado calidad en el servicio al respetar el precio de referencia. En 2005, se respetó el precio de \$3.5 para los productores de leche caliente y \$3.64 para los de leche fría.

### 3. Instalaciones de los Centros de Acopio

Sobre la opinión de la calidad en las instalaciones de los Centros de Atención, la evaluación global fue favorable para el 95% de los entrevistados, con 30% de ellos indicando que son *muy buenas*. Las instalaciones son un elemento que es determinante en la impresión de la calidad, ya que impactan en la recepción de la leche y sobre las pruebas que realizan los laboratorios. De hecho, comparando con la evaluación de 2005, la misma pregunta tuvo una opinión favorable en el 93% de los casos. Sin embargo, el año anterior sólo 23% de los encuestados catalogaron como *muy buenas* las instalaciones. Se sugiere que se realicen acciones que permitan reforzar la buena impresión de las instalaciones.

Se puede señalar que, de 3% de productores a quienes no les compraron la leche, solamente podrá considerarse como una causa de insatisfacción, los casos donde la negación sea resultado de una causa injustificada.

Partiendo de las razones para no adquirir leche, se puede ver que la principal, con cinco menciones, es que no se cubrió la calidad solicitada por Liconsa. Dicho elemento está completamente previsto y regulado en la operación del PALN por lo que resulta imposible asociarlo a una causa de baja calidad o mala operación en el servicio. Sin embargo, la imposibilidad de comprar por falta de espacio físico para la recepción de la leche, puede generar insatisfacción. De los productores a

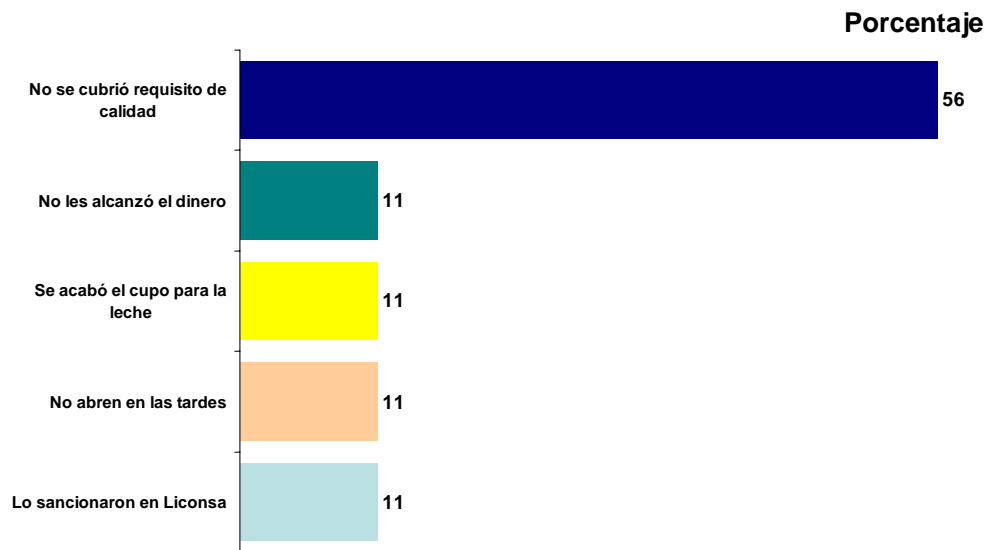


quienes no se les adquirió la leche, 1% fue por razones que pueden generar insatisfacción.

**Gráfica 29**

**Razones por las que Liconsa no le compró toda la leche que llevó la semana anterior**

P40 ¿Por qué no compró toda su producción de leche el Centro de Acopio y/o planta procesadora de Liconsa?



Base: Total que Liconsa no les compró toda la leche (9)

*ii) Opinión sobre el cumplimiento de los objetivos del programa*

El grado de satisfacción de los productores beneficiarios del Programa de Adquisición de Leche Nacional, sobre el cumplimiento de los objetivos, se puede obtener a través de la percepción global que mantienen dichos productores por pertenecer al PALN.

Si el objetivo general es “Adquirir leche nacional como materia prima a pequeños y medianos productores de leche de vaca, así como a organizaciones gremiales de





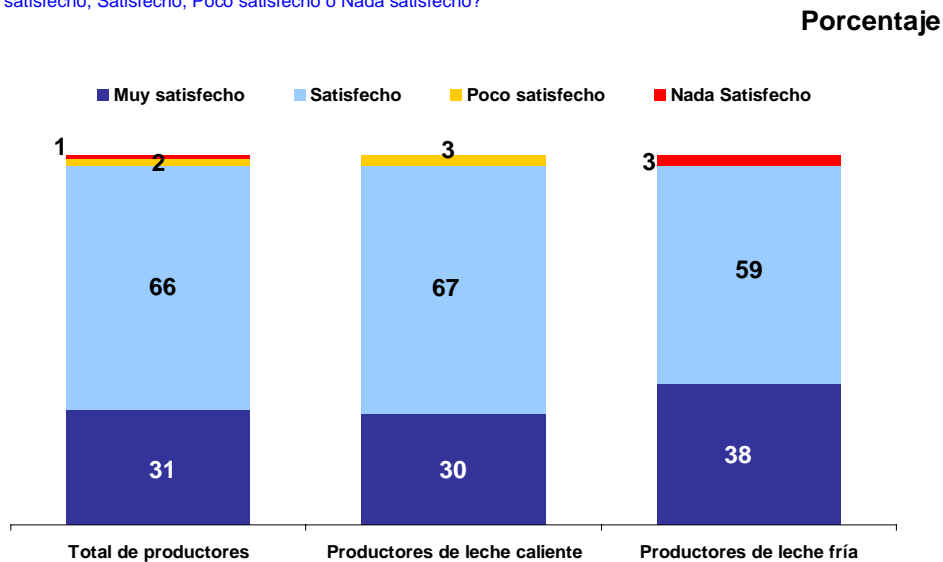
productores lecheros, en apego y cumplimiento de lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación vigente”, la validez de la satisfacción está supeditada a que los productores que se encuentran dentro del Registro Nacional de Productores, entiendan cuál es este objetivo general. Sobre este punto se debe tomar en cuenta que 42% de los encuestados mencionó que la operación del PALN radica en que hay familias pobres dentro de los productores de leche lo cual no es del todo preciso.

Una vez dicho lo anterior, la satisfacción sobre los beneficios de ser proveedor de Liconsa fue que 97% mencionó estar *satisfecho* o *muy satisfecho* con los beneficios que recibe del programa. El porcentaje de insatisfacción más representativo se refiere a los productores de leche fría del cual 3%, que esta representado por un solo beneficiario mencionó que esta nada satisfecho por pertenecer al PALN.

Gráfica 30

### Satisfacción con los beneficios de ser proveedor de Liconsa

P75 En general, ¿qué tan satisfecho (a) está con los beneficios que recibe por poder venderle leche a Liconsa: Muy satisfecho, Satisfecho, Poco satisfecho o Nada satisfecho?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



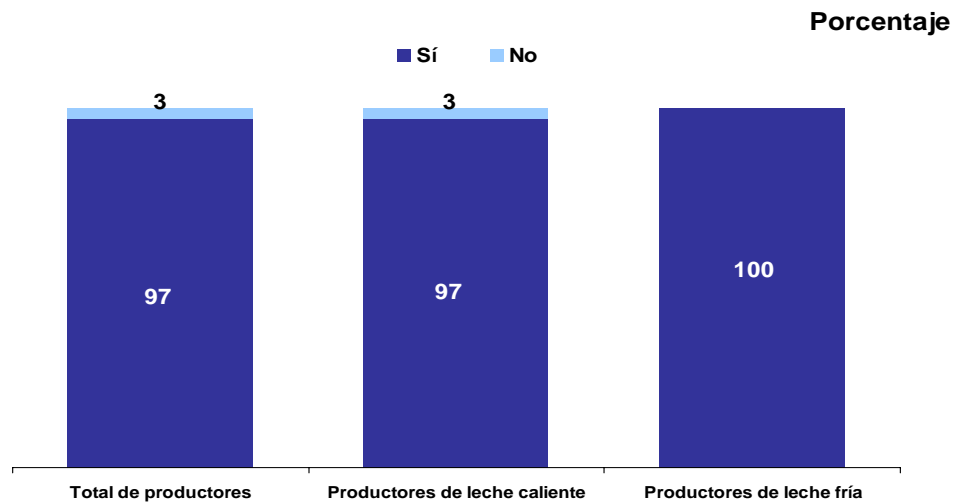
En 2005, solamente 2% estaba poco satisfecho con los beneficios que recibía del Programa de Adquisición de Leche Nacional—26% manifestaba que estaba muy satisfecho con el programa.

Es importante mencionar que el número de productores que venden toda su leche al PALN ha crecido, para 2005, 21% de los beneficiarios vendían parte de su producción al margen del PALN, ahora ese número es de 10%. Por último se debe señalar que Liconsa compró toda la leche al 97% de los productores encuestados, cumpliendo con el objetivo de promover la reducción de importaciones y adquirir leche de origen nacional. A su vez, se debe señalar que en entrevistas telefónicas hechas a productores estos manejaron que de acuerdo a su percepción Liconsa está comprando a productores cuyo hato va de 1 a 50 vacas, con lo que se muestra que se adquiere a productores pequeños y también micros.

Gráfica 31

**Liconsa le compró toda la leche que llevó la semana anterior**

P39 La semana pasada, ¿compró Liconsa toda la producción de leche que usted le llevó a vender al centro de acopio o planta?



Base: Total de productores que vendieron leche a Liconsa (268), Productores de leche caliente (236), Productores de leche fría (32)



F. Transparencia y rendición de cuentas

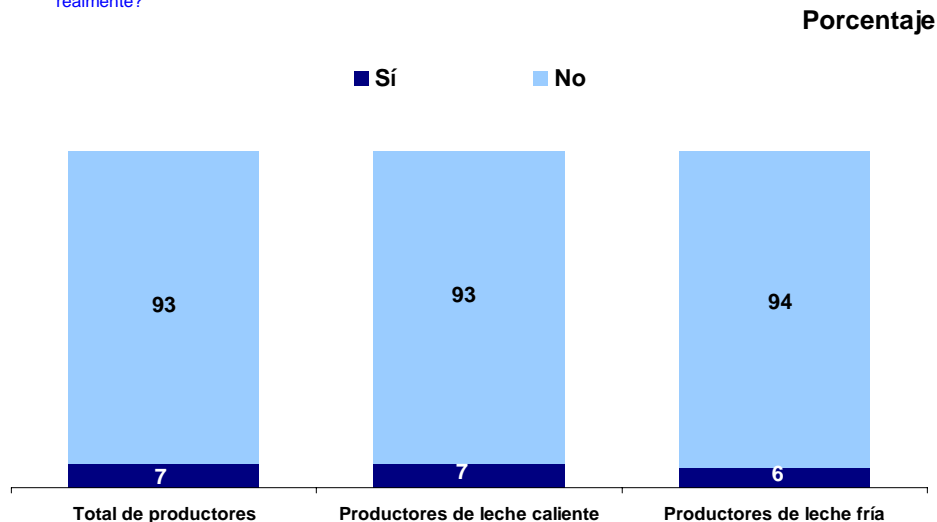
i) *Percepción sobre la transparencia en operación y ejecución del programa*

La percepción de los beneficiarios del PALN es en términos generales favorable, ya que solamente 7% de una base de 300, consideran que hay productores que no deberían recibir el beneficio, y la calificación sobre la honestidad del programa para seleccionar a los productores beneficiarios y entregar apoyos es de 8.9.

**Gráfica 32**

**Sabe de productores que están en el PASL sin necesitarlo**

P77.1 ¿Conoce a alguien que reciba el apoyo de éste programa y usted considere que no lo necesita realmente?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

La percepción de los motivos por los cuales opera el PALN en las localidades de los productores beneficiarios no se considera la más adecuada, al menos en



términos estrictos; lo anterior debido a que no guardan consistencia con los objetivos del programa.

Sobre las razones para admitir a los productores dentro del PALN, se observa en términos globales, al igual que en el caso anterior, un resultado que se encuentra alineado con la transparencia en el uso de los recursos—la necesidad de los apoyos tuvo 68% de las menciones. Aún así, el aspecto negativo se presenta a partir de las respuestas de los productores de leche fría. Aproximadamente, 16% de éstos señalaron que reciben el apoyo como consecuencia de haber respaldado a algún partido político. Sobre este asunto, Liconsa debe cambiar la opinión de los productores respecto de la inclusión de los partidos políticos en el programa, desde el punto de vista de la percepción de los beneficiarios, es muy grave.

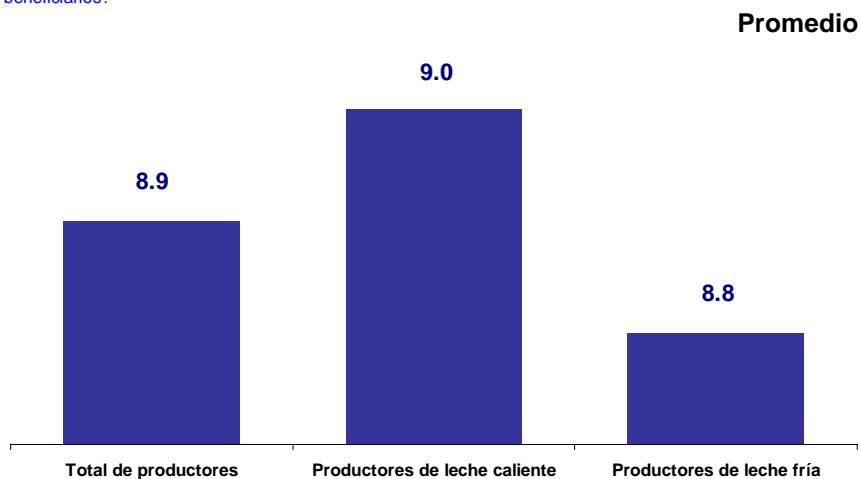
De los resultados sobre la honestidad para seleccionar a los beneficiarios y entregar los apoyos, se puede señalar que los resultados son positivos. Esto se confirma en el hecho que en una escala de 1 al 10, donde el 10 es lo más alto, la calificación es de 8.9, tanto en la transparencia de la selección de los beneficiarios, como en la entrega de los apoyos. Resulta evidente que hay áreas de oportunidad, pero para una evaluación aplicada a un programa relativamente nuevo en etapa de expansión es relevante.



Gráfica 33

### Evaluación de la honestidad del programa para seleccionar beneficiarios

P.77.5 En una escala del 1 al 10 como en la escuela, ¿qué tan honesto cree que es el programa para escoger a sus beneficiarios?

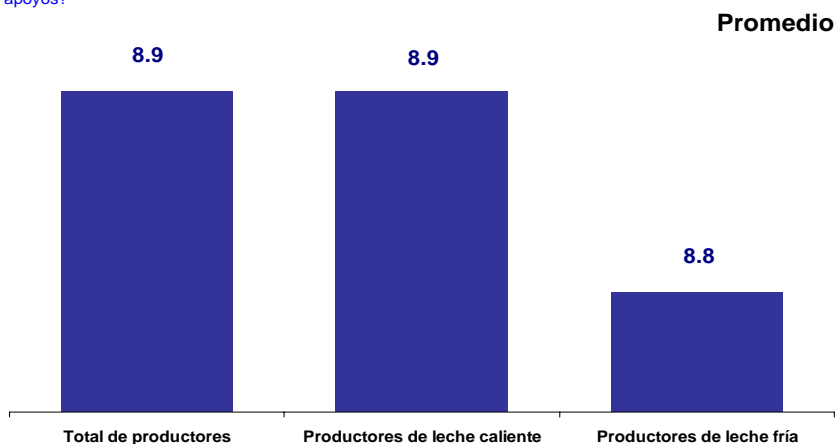


Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)

Gráfica 34

### Evaluación de la honestidad del programa para entregar apoyos

P.77.6 En una escala del 1 al 10 como en la escuela, ¿qué tan honesto cree que es el programa para entregar sus apoyos?



Base: Total de productores (300), Productores de leche caliente (268), Productores de leche fría (32)



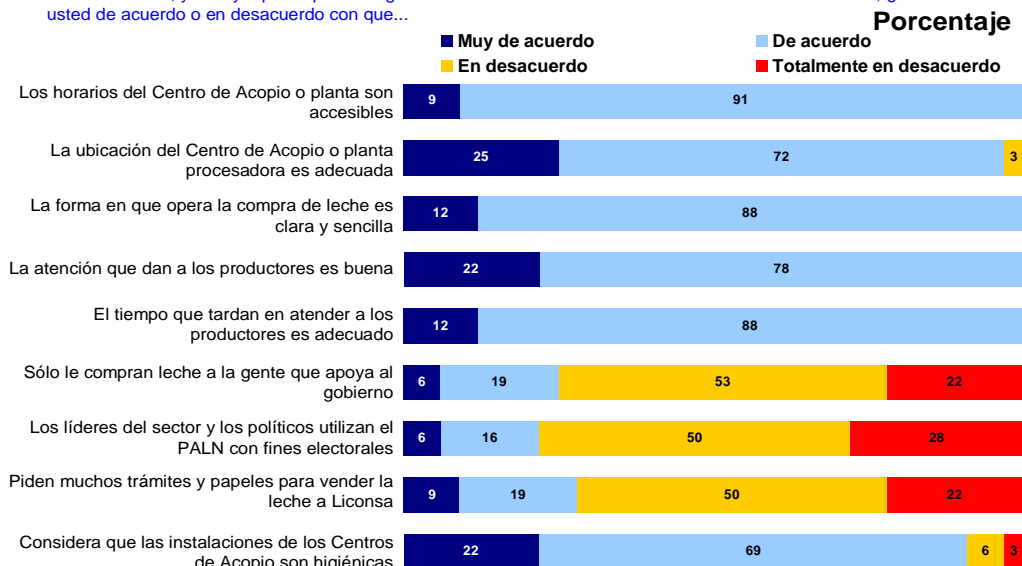
ii) *Percepción sobre la rendición de cuentas y sobre el uso de los recursos de los Centros de Acopio*

Como ya se ha mencionado, el PALN no presenta problemas graves de percepción sobre el manejo de los recursos. Sin embargo, todavía hay áreas en las cuales se puede mejorar la satisfacción de los beneficiarios. Tal es el caso de la creencia de que el programa es usado por líderes y políticos para alcanzar fines electorales, ya que de 300 beneficiarios, 17% esta de *acuerdo* o *muy de acuerdo* en que así es—para los productores de leche fría el porcentaje aumenta a 22% de los casos. Además, ha que recordar que 6% de los beneficiarios mencionó que están dentro del PALN por apoyar a un partido político. Sobre este punto, se recomienda que Liconsa aplique todos y cada uno de los requisitos que se encuentran en las Reglas de Operación del PALN y difunda la importancia de las quejas y la retroalimentación de los usuarios del servicio.

**Gráfica 35**

Evaluación de la operación del Centro de Acopio  
(Productores de leche fría)

P74 Voy a leer algunas afirmaciones sobre la compra de leche de Liconsa y el Programa de Adquisición de Leche Nacional, y le voy a pedir que me diga si está de acuerdo o en desacuerdo con cada una de ellas, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que...



Base: Productores de leche fría (32)



## G. Conclusiones y recomendaciones

**Primera.** La percepción que tienen los beneficiarios sobre el PALN es muy positiva, ya que el 31% de los productores está muy satisfecho de ser proveedor de Liconsa y el 66% satisfecho. A su vez, en una escala de 1 a 10, la calificación sobre la honestidad del programa para seleccionar beneficiarios y entregar apoyos es de 8.9.

**Segunda.** Existe la necesidad de emprender una política de comunicación más efectiva entre los productores beneficiarios. De los productores encuestados sólo el 15% dijeron conocer los programas que opera Liconsa y de éstos sólo el 18% sabía que el PALN es operado por dicha empresa.

**Tercera.** Entre los productores existe, en términos generales, un entendimiento claro sobre la manera en que operan los Centros de Acopio. La anterior afirmación se fundamenta en que el 89% de los productores dijeron conocer la manera en que operan éstos. A su vez para el 100% de los beneficiarios es claro que la leche necesita pruebas de laboratorio para su venta; sin embargo, el 73% tenía conocimiento de la existencia de *“Manual técnico de control de calidad de leche cruda”*. A fin de consolidar la compenetración entre productores y Centros de Acopio, se recomienda la promoción de la lectura entre los productores beneficiarios del *“Manual técnico de control de calidad de leche cruda”*.

**Cuarta.** Liconsa debe difundir la importancia de cumplir con todos los trámites que exige para ingresar al PALN debido a que actualmente no hay una percepción adecuada y sistemática de los requisitos. Específicamente, 15% de los encuestados no entiende que el llenado de una solicitud de ingreso es un documento importante para ingresar al PALN y 17% no comprende que un contrato de compra-venta es un requisito fundamental para el buen



funcionamiento del programa. Se recomienda implementar mecanismos para difundir la importancia de cumplir con todos los trámites que exige Liconsa para ingresar al Programa de Adquisición de Leche Nacional.

**Quinta.** La percepción de la accesibilidad es positiva para la mayoría de los productores. Cerca del 98% consideraron muy adecuados y adecuados los trámites para la venta de leche. Con respecto a la ubicación la calificación fue positiva para el 97% y en lo que respecta al horario, el 96% estuvo muy de acuerdo y de acuerdo con éste.

**Sexta.** La opinión de los beneficiarios sobre los trámites que se deben realizar para acceder al PALN se puede considerar como buena. A la pregunta si se considera que son muchos los trámites y papeles para vender la leche a Liconsa, el 60% de los encuestados estuvieron en desacuerdo o muy en desacuerdo. Sólo 34% estuvo de acuerdo y el 6% muy de acuerdo.

Un hecho importante a considerar es que la información que reciben los beneficiarios es proveída a través de folletos (45%) y carteles en las lecherías (21%). El equipo evaluador recomienda que se diseñen los incentivos necesarios para que los encargados de los CDA sean la vía de comunicación más efectiva. La provisión de información por este medio es de bajo costo y genera una mejor percepción de la atención por parte de los beneficiarios. Si bien, en CDA de gran volumen de captación esto es más complicado, no debe hacerse a un lado su apoyo.

**Séptima.** Sobre aspectos relacionados con la imagen institucional, se observa que existen áreas de oportunidad ya que 22% de los encuestados mencionaron estar de *acuerdo* en que sólo le compran leche a gente que apoya el gobierno y 20% contestó que los líderes y los políticos utilizan el programa con fines electorales. El





equipo evaluador recomienda emprender una estrategia que haga cambiar de parecer a los beneficiarios ya que es un resultado negativo.

**Octava.** Si se considera que 20% de la muestra de productores ha visto alguna irregularidad, y que el órgano interno de control ha verificado que no se han recibido quejas por parte de los productores durante el 2006, se hace necesaria la tarea de que el productor entienda lo que es una anomalía en el proceso de acopio de leche. De acuerdo a la encuesta realizada, el que no se le reciba la leche por mala calidad o porque el Centro de Acopio alcanzó su cupo máximo lo consideran una irregularidad, lo cual dista de ser un comportamiento negligente o corrupto por parte de los empleados que atienden el programa.

Por otro, es importante mencionar que 75% de una base de 44 productores que no se han quejado y han visto irregularidades, lo hicieron debido a que no saben cómo, dónde o con quién hacerlo.

**Novena.** La opinión de la calidad en las instalaciones de los Centros de Atención, fue favorable para el 95% de los entrevistados, siendo calificadas como muy buenas por el 30% del total de éstos. Lo anterior es un hecho que sin duda impacta en la percepción de los productores de manera muy positiva al momento de evaluar la transacción y, a su vez, habla del esfuerzo que ha hecho Liconsa por mantener la calidad.

**Décima.** Si se considera que el objetivo general es *“Adquirir leche nacional como materia prima a pequeños y medianos productores de leche de vaca, así como a organizaciones gremiales de productores lecheros, en apego y cumplimiento de lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación vigente”*, es preocupante considerar que para el 42% de los encuestados la presencia al PALN radica en que hay familias pobres, lo cual se aleja de la razón de ser del programa.



**Décima primera.** La percepción de los beneficiarios del PALN continua mostrando resultados favorables, aunque en comparación a 2005 en algunos rubros los resultados muestran ligeras caídas. Un ejemplo de ello es la percepción de la sencillez en la operación; en 2006, 94% de los beneficiarios estaban *de acuerdo* y *muy de acuerdo* en que la forma de comprar la leche era clara y sencilla, en 2005 era de 100%.

Sin embargo existen dos aspectos a los que se les debe prestar mucha atención. En primer lugar está el aumento en el porcentaje de productores que considera que sólo se le compra leche a la gente que apoya al gobierno, y el que considera que el PALN lo utilizan líderes del sector y políticos con fines electorales. Para el primer grupo el aumento fue de 2% a 22% y para el segundo de 2% a 20%. En segundo lugar se debe poner atención al aumento en el número de beneficiarios que han visto irregularidades y no se han quejado, pasando este número de 11 en 2005 a 61 en 2006.



## VIII. Meta-análisis: evolución de las principales variables 2004-2006

### A. Focalización

La evaluación de focalización del PALN para el año 2006<sup>91</sup> se realizó a partir de la información de 41 Centros de Acopio de los 43 que se encuentran actualmente en operación y los 49 establecidos. Lo anterior, obedece a que Liconsa no tiene una descripción individual de sus productores para todos los CDA y plantas.

El PALN atiende fundamentalmente a productores de tamaño micro (47.69%), pequeños (43.36%) y, en menor proporción, a los medianos (7.62%). Por tal motivo, la focalización se puede clasificar como acorde con el objetivo del programa ya que los productores grandes representan solamente 1.39% de los beneficiarios atendidos.

**Cuadro 1**

<b>Productores agremiados y no agremiados del PALN 2006</b>					
	<b>Micro</b>	<b>Pequeños</b>	<b>Medianos</b>	<b>Grandes</b>	<b>Total</b>
<b>Total</b>	1,925	1,752	308	56	4,041
<b>Porcentaje</b>	47.64%	43.36%	7.62%	1.39%	100%

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa

Se observa una muy alta y desproporcionada concentración en el acopio de leche, en términos geográficos, de atención y de aprovechamiento de infraestructura. En tan sólo cinco CDA se concentra el 41.88% de los beneficiarios. Asimismo, el 82.67% de los productores beneficiados por el PALN pertenecen a una organización o grupo de productores.

<sup>91</sup> Es importante mencionar que para la Evaluación de Resultados del PALN 2005, no hubo datos que pudieran relacionarse con la Evaluación 2006.


**Cuadro 2**

<b>Productores agremiados y no agremiados del PALN 2006</b>		
	<b>Agremiados</b>	<b>No agremiados</b>
<b>Total</b>	3,362	705
<b>Porcentaje</b>	82.67%	17.33%

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa

**Cuadro 3**

<b>Composición de las asociaciones de productores beneficiarios por su capacidad 2006</b>									
	<b>Micro</b>	<b>%</b>	<b>Pequeño</b>	<b>%</b>	<b>Mediano</b>	<b>%</b>	<b>Grande</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
<b>Total</b>	1,769	53.2%	1,396	42.0%	127	3.8%	31	0.9%	3,322

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa

Por otra parte, el hecho de que más de la mitad de los productores beneficiados por el PALN sean de tamaño micro, puede tener implicaciones tanto positivas como negativas.

- i.* Por el lado positivo, puede verse como un apoyo hacia los productores más pobres, con menos recursos productivos y más necesitados.
- ii.* Por el lado negativo, son precisamente las condiciones asociadas a su tamaño, tecnología, de productividad y competitividad, de calidad, de especialización, etc. las que pueden hacer más probable que el apoyo al precio no impacte en su actividad productiva, sino que sólo signifique una transferencia de ingreso que apoye su consumo familiar. Lo anterior significaría una intervención más con carácter social o asistencial que propiamente de desarrollo económico y productivo.

### B. Cobertura

De acuerdo con los resultados del análisis de cobertura del PALN, el volumen de acopio de leche nacional por parte de Liconsa, se ha incrementado sustancialmente a raíz de la entrada del programa. Comparando el nivel de acopio de 2003 con el de 2006, se puede apreciar que éste se ha incrementado, pasando



de 183.1 millones de litros, a más de 446.9 millones, lo cual implica un incremento de 144.05%.

**Cuadro 4**

<b>Cobertura del PALN por entidad federativa 2003-2006</b>				
<b>Periodo</b>	<b>Productores Atendidos</b>	<b>Volumen de Leche Acopiada</b>	<b>Productores Atendidos % Nacional</b>	<b>Volumen Total de Leche Respecto al Total Nacional</b>
2003	N/D	183,145,656	N/D	-
2004	N/D	149,996,226	N/D	-
2005	N/D	278,414,161	N/D	-
2006	N/D	446,983,532	N/D	-

Fuente: Elaboración del CEE con base en información de Liconsa.

En lo que respecta a la proporción del PALN en la producción total de leche nacional, se puede observar que ésta es baja. Con relación al total de leche nacional producida se ha pasado de 1.84% en 2003 a 4.38% en 2006. Si bien la participación se incrementó, la proporción con respecto al monto total de producción es sumamente baja y poco significativa.

En el mismo sentido, la proporción del programa respecto de la producción de los estados en los cuales tiene presencia, pasó de 2.36% en 2003 a 5.38%.

**Cuadro 5**

<b>Participación del PALN en el producción estatal y nacional</b>		
<b>Periodo</b>	<b>% de Liconsa en la Producción Estatal</b>	<b>% de Liconsa en la Producción Nacional</b>
2003	2.36%	1.84%
2004	1.91%	1.50%
2005	3.53%	2.78%
2006	5.38%	4.38%

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa.

En la participación de los estados respecto de la producción nacional se observa que Jalisco ocupa el mayor porcentaje fluctuando de 2003, 2004, 2005 y 2006 en 22.11%, 21.92%, 21.79% y 20.23%. El segundo estado en participación es



Coahuila con 14.29%, 14.52%, 15.63% y 15.66%. Resalta que estos estados están contemplados por el PALN y ocupan los dos primeros niveles de captación, y a pesar de haber aumentado el nivel de acopio en cuatro años, éste se ha concentrado en dichas entidades. Para el año 2003 el 64.27% de la leche captada, se ubica en estos estados y para 2006, 67.35%.

**Cuadro 6**

<b>Participación del los estados en la producción nacional y el PALN</b>				
<b>Periodo</b>	<b>Jalisco</b>		<b>Coahuila</b>	
	<b>Nacional</b>	<b>PALN</b>	<b>Nacional</b>	<b>PALN</b>
2003	22.11	38.87%	14.29	25.40%
2004	21.92	51.01%	14.52	25.52%
2005	21.79	49.25%	15.63	31.57%
2006	20.23	49.94%	15.66	17.42%

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa.

### C. Operación

Los recursos humanos destinados a la oficina central han mejorado su nivel de eficiencia asignativa en términos de litros (número de litros acopiados entre el número de personas contratadas), pasando de 2.1 millones de litros por persona para el año 2002 a 6.98 millones de litros para el 2006.

El análisis de eficacia en la presupuestación de los gastos de los Centros de Acopio sugiere poner más atención en el establecimiento de las metas debido a que no corresponden en muchos casos con la operación real de tales centros. Lo anterior es evidencia de una dificultad en la predicción de la oferta de leche hacia los Centros de Acopio y por tanto del gasto asignado para ejercer en los puntos de recepción de leche. En 2005 y 2006 se ejercieron más recursos a los planeados en 10.5% y 14.1% respectivamente.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> En 2006 se presenta una situación especial que dificultó la presupuestación de leche relacionada con la imposición de un arancel del 30% a las preparaciones alimenticias de agosto del mismo año a agosto del 2006.


**Cuadro 7**

<b>Eficacia en la presupuestación de los Centros de Acopio</b>			
	<b>Junio</b>	<b>Diciembre</b>	<b>Acumulado</b>
<b>2005</b>	89.2%	0.0%	110.5%
<b>2006</b>	116.3%	145.5%	114.1%

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa.

La eficacia en la presupuestación para la compra de leche nacional muestra que la meta ha superado el importe total ejercido para tal rubro, el cual incluye recursos fiscales y propios de Liconsa. A lo largo de tres años de operación, la precisión en el establecimiento de las metas ha pasado de 79% en 2004 a 98% en 2006.

**Cuadro 8**

<b>Eficacia en la presupuestación de compra de leche nacional</b>			
<b>Periodo</b>	<b>Junio</b>	<b>Diciembre</b>	<b>Acumulado</b>
<b>2004</b>	87%	-	79%
<b>2005</b>	97%	116%	94%
<b>2006</b>	98%	100%	98%

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa.

Sobre los costos unitarios por Centros de Acopio, a partir de la anterior de 2006, se encuentra que los estados con menores costos unitarios de adquisición son Aguascalientes y Zacatecas con 3.55 y 3.58 pesos por litro respectivamente. El estado con el costo más alto es Campeche con 3.82 pesos.

En términos de costos de operación unitarios, los estados con mayor eficiencia son Chihuahua y Aguascalientes con 0.08 pesos por litro. Los estados con el mayor costo son Chiapas con 7.84 pesos.

Considerando el costo total por litro, Aguascalientes muestra el mejor resultado con 3.62, y el estado con el mayor costo es Chiapas con 11.63 pesos.

El costo total por productor para 2006 (en términos anuales) de acuerdo con la información del Registro Nacional de Proveedores que presentó Liconsa fluctúa entre \$120,457 en Chihuahua hasta \$1, 174,770 en Colima. No obstante, la información que se presenta se encuentra incompleta para realizar un detalle más preciso.


**Cuadro 9**

<b>Costo medio anual por productor</b>			
<b>Periodo</b>	<b>Productores Atendidos</b>	<b>Costo Total por Productor</b>	<b>Gastos de Operación por Productor</b>
<b>2006</b>	4,041	4,339,504	314,305

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa.

#### D. Percepción

De acuerdo con los resultados de las encuestas elaboradas por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM-CCM para 2005 y 2006 se obtiene lo siguiente:

**Cuadro 10**

<b>Percepción del PALN</b>		
<b>Periodo</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Beneficiarios que reconocen que Liconsa opera el Programa de Adquisición de Leche Nacional	-	18%
Beneficiarios a quienes les aplicaron las pruebas de laboratorio para la compra de leche	99%	100%
Beneficiarios que han recibido información del Programa de Adquisición de Leche Nacional por parte de Liconsa	14%	34%
Beneficiarios que saben de la existencia del Manual Técnico de Control de Calidad	57%	73%
Beneficiarios que conocen las condiciones de compra de leche de Liconsa	80%	89%
Beneficiarios que consideran que la forma de compra de leche es clara y sencilla	100%	94%
Número de beneficiarios que están de acuerdo en que Liconsa pide muchos trámites para comprar leche	14%	40%
Beneficiarios que están de acuerdo o muy de acuerdo que sólo le compran leche a la gente que apoya el gobierno	2%	22%
Beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en líderes del sector y los políticos utilizan el PALN con fines electorales	2%	20%
Evaluación del programa para entregar apoyos	-	8.9
Opinión favorable sobre la calidad de los Centros de Acopio	97%	95%





Productores satisfechos con los beneficios que reciben del Programa de Adquisición de Leche Nacional	98%	97%
Porcentaje de beneficiarios que consideran que el PALN esta en su localidad porque hay familias pobres	-	42%
Beneficiarios que han visto irregularidades y no se han quejado	11	61
Beneficiarios que han visto irregularidades y no se han quejado porque no saben cómo hacerlo	8	39

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsá.



E. Resultados (beneficios económicos y sociales)

Cuadro 11

Evaluación 2005	Evaluación 2006
<p>Entregar 112.9 mdp en beneficio a los productores—resultado de multiplicar el diferencial de precio promedio entre el PALN y el mercado por el volumen adquirido—durante 2004 y 2005, costó al Gobierno Federal y a <b>Liconsa aproximadamente 459.0 mdp.</b></p>	<p>El impacto en el ingreso para 2006 se cuantifica en 251.6 millones de pesos considerando como aproximación para el precio del mercado la actualización del precio que se ofrecía al productor en diciembre de 2004. Al utilizar como referencia el precio promedio obtenido a través de encuestas y entrevistas el impacto se ubica en 132.4 millones</p>
<p>Por cada peso (\$1) de beneficio entregado a los productores, el Gobierno Federal y Liconsa gastaron cuatro pesos (\$4.06). Esto se logra de dividir los costos netos (459.0 mdp) entre los beneficios netos (112.9 mdp).</p>	<p>Otorgar un peso al productor beneficiario del PALN significó para Liconsa y la Federación invertir aproximadamente 2.75 pesos. De acuerdo al análisis costo efectividad este resultado se estima al dividir los costos del programa entre el impacto que tuvo éste en el ingreso del productor. Este resultado considera el Costo Neto de Compra de Leche dividido por el impacto calculado con base en el precio 2004. Bajo la misma medición de impacto pero utilizando como aproximación de los costos los Recursos Fiscales se tiene 2.18 pesos. Si se utiliza el impacto obtenido a partir de los precios de encuesta, se tiene que se requirieron \$5.24 o \$4.15 para que el productor tuviera un peso en su ingreso, calculándose la primera opción con base en el Costo Neto de Compra de Leche, y la segunda con los Recursos Fiscales.</p>

Fuente: elaboración del CEE con base en información de Liconsa.



## IX. Apuntes prospectivos globales

### A. Introducción

La presente evaluación de resultados del Programa de Adquisición de Leche Nacional ha permitido valorar los logros, insuficiencias y áreas de oportunidad en términos de su diseño, cobertura, focalización, operación, resultados y percepción, entre otros aspectos relevantes. Si bien muchos son particulares a cada capítulo de la evaluación y sería por lo tanto redundante hablar nuevamente de ellos, existen otros que por su naturaleza e importancia se ligan entre sí a través de distintos capítulos, ya que afectan de manera sustantiva e integral al desempeño del programa. Asimismo, existen diversos problemas que han aparecido de forma recurrente a lo largo de los tres años en los que el programa ha operado, y que todavía no han podido resolverse adecuadamente; por lo tanto, esta evaluación no puede simplemente pasar la página, sino que deberá abordar nuevamente dichos problemas, actualizando en todo caso los análisis que correspondan. En el curso de la evaluación, hemos encontrado una serie de temas que caen en estas dos situaciones, y al menos respecto de ellos es menester especificar las interrelaciones, analizar sus implicaciones, señalar su progreso en el tiempo y presentar algunas conclusiones, recomendaciones y apuntes prospectivos, de manera más global e integrada. Así, en este capítulo trataremos tres temas básicos, y algunas de sus implicaciones:

- 1) El volumen y la fórmula para determinar el precio de la compra de la leche nacional.
- 2) La falta de claridad e inconsistencia de los objetivos del programa, que a su vez tiene al menos dos implicaciones importantes:
  - a. el origen y la normatividad ligada a los recursos para la operación del programa, y



- b. las complicaciones de asignar la operación del programa a Liconsa.
- 3) Las propuestas y opciones respecto de qué hacer con el programa.

**B. El volumen y la fórmula del precio de la leche nacional**

El Artículo Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, define los términos básicos para que Liconsa adquiriera leche de productores nacionales. En cuanto al volumen de compra, se señala lo siguiente:

El Ejecutivo Federal promoverá la adquisición de leche de productores nacionales a través de Liconsa, S.A. de C.V.

La leche será adquirida directamente por Liconsa, S.A. de C.V., durante todo el año por un volumen de hasta 500 millones de litros a través de la oferta directa de los productores de leche de vaca, mediante registro de productores.

La adquisición de leche de producción nacional a través de Liconsa, S.A. de C.V., estará limitada a productores de leche pura de vaca que no hayan solicitado, o soliciten en lo individual, o como agrupación, cupos libres de arancel para la importación de leche en polvo o de preparaciones alimentarias con sólidos de leche. Se dará prioridad a la adquisición de leche de productores que no estén integrados como socios a empresas pasteurizadoras o industrializadoras. Liconsa S.A de C.V., no podrá adquirir leche fluida de producción nacional, en el marco de este programa, de empresas industriales ni acopiadoras de leche que hayan solicitado, o soliciten en lo individual, o como agrupación, cupos libres de arancel para la importación de leche en polvo o de preparaciones alimentarias con sólidos de leche.

En lo que toca a la fórmula para determinar el precio que la empresa deberá pagar a los productores, se especifica de la siguiente manera:

C) el precio de compra al productor se actualizará dentro de los primeros diez días de cada trimestre y será un precio igual a la suma del precio de importación de la leche entera en polvo en aduana mexicana del trimestre inmediato anterior, sin incluir los aranceles de importación, expresado en pesos por kilogramo, dividido entre 8.5 y multiplicado por el factor 1.198.

La base para determinar el precio de importación de la leche entera en polvo en aduana mexicana será el cociente entre el valor y el volumen de las importaciones totales del trimestre inmediato anterior de leche entera en polvo que reporta la Secretaría de Hacienda



y Crédito Público en los reportes mensuales de importación expedidos por la administración general de aduanas, que vienen expresados en pesos mexicanos por kilogramo.

La conversión de leche en polvo por litro de leche fluida se obtendrá dividiendo cada kilogramo entre 8.5, que es el factor mundialmente aceptado. El factor 1.198 resulta de la multiplicación del factor 1.08 resultante de los gastos de internación al país y aduanales, fletes y seguro en México, que se tomaran a razón del 8% del costo de la leche entera en polvo reportada por la administración general de aduanas y del factor 1.11, que resulta del número entero inferior al arancel vigente durante 2007 que es de 11%.

El problema fundamental con estos términos es que, en función de las metas de adquisición que de ellos se derivan y de las expectativas del precio de la leche en polvo importada, en caso de que se implementen tal como están a lo largo de 2007, los costos de adquisición se incrementarán de manera tal que será imposible cubrirlos con los recursos asignados a Liconsa.

En noviembre del año 2006, cuando se especificaron los volúmenes y la fórmula para antes mencionados, el precio de la leche en polvo importada que compraba Liconsa—mayormente originaria de Oceanía, que suele ser la más barata—era ligeramente superior a los 2,500 dólares por tonelada métrica. Sin embargo, por cuestiones de orden climatológico (sequías) y de mercado (aumento de la demanda internacional, especialmente de China) el precio comenzó a aumentar rápidamente, de manera que para diciembre de 2006 ya rondaba los 3,000 dólares por tonelada, hacia marzo de 2007 estaba en 3,400, y se prevé que para mediados de año pueda llegar a los 3,750. Esto implica un aumento de prácticamente 50% en seis o siete meses.

Como se aprecia en la tabla siguiente, de aplicarse la fórmula establecida en la LIF, se estima que para el segundo semestre del año se estaría pagando a los productores nacionales precios cercanos a 5.92 pesos por litro. Comparado con el precio de 3.84 pesos por litro que se pagó en 2006, esto implica un aumento de aproximadamente 54% de un año a otro.



Escenarios de precios de compra de la leche nacional						
			de la LIF 2007			
			sc. 3	Esc. 4	Esc. 5	Esc. 6
			3,200	3,400	3,600	3,750
			11.20	11.20	11.20	11.20
			35.84	38.08	40.32	42.00
Factor de conversión (pavo-líquida)	8.50	8.50	8.50	8.50	8.50	8.50
Precio base (\$MEX/lit)	3.29	3.95	4.22	4.48	4.74	4.94
Factor de internación y arancel	1.198	1.198	1.198	1.198	1.198	1.198
<b>Precio a productores nacionales</b>	<b>3.95</b>	<b>4.74</b>	<b>5.05</b>	<b>5.37</b>	<b>5.68</b>	<b>5.92</b>

Sin embargo, en función de que la fórmula se actualiza cada tres meses con base en el precio promedio de la leche importada del trimestre anterior, que aumenta de forma significativa pero paulatina, durante los seis primeros meses del año Liconsa estará pagando a los productores nacionales precios que pueden ir de 3.95 a 5.05 aproximadamente.

Del análisis anterior se desprende que, al menos durante el primer semestre de 2007, seguramente será conveniente para Liconsa comprar leche nacional en vez de leche de importación. Así, los déficits operativos para Liconsa por la operación de comprar leche nacional podrían ser cubiertos—al menos parcialmente—con los 150 mdp en recursos fiscales originalmente asignados para ello, por lo que la presión sobre los costos y las finanzas de la empresa será menor. Por el contrario, si lo establecido en la LIF 2007 se mantiene a todo lo largo del año, entonces los recursos fiscales originalmente asignados para la compra de leche nacional simplemente no será suficientes para cubrir los déficits de operación, lo que haría necesario dedicar fuerte cantidad de recursos fiscales adicionales sólo para cubrir los diferenciales entre la leche nacional y la importada. Cabe señalar que esto no incluye los costos generados de sí mismos por la compra de leche importada a precios más altos, que propiamente corresponden al Programa de Abasto Social de Leche y no al de Adquisición de Leche Nacional.



Por lo anterior y a efecto de asegurar un volumen y un precio de compra más adecuado a las necesidades de los productores y las posibilidades reales de la empresa, el equipo evaluador recomienda que se modifique el artículo Décimo Transitorio de la LIF 2007, de manera que para el segundo semestre de 2007 se elimine el precio de referencia y la fórmula respectiva para determinarlo, y se permita a Liconsa comprar leche a productores nacionales con base en el precio que prevalezca en los mercados privados locales y regionales donde opera el programa. Los precios específicos que se seleccionen deberán tener en cuenta la variabilidad estacional y la segmentación de los mercados para los distintos tipos de productores y calidades de la leche, a efecto de que se reconozcan y utilicen los precios más apropiados. Lo anterior permitiría a Liconsa tomar la decisión de sustituir leche importada por leche nacional y viceversa de manera más libre y eficiente, y continuar otorgando beneficios a los productores nacionales a través de la compra de volúmenes sustanciales de leche un precio adecuado.

Cabe señalar que en una reunión realizada a mediados de enero de 2007 entre representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, se acordó modificar el Décimo Transitorio de la LIF de forma que el precio fuera igual o indiferenciado con respecto del que prive en mercado internacional, para no afectar adversamente las finanzas de la empresa.<sup>93</sup> Sin embargo, a la fecha de cierre de esta evaluación, dicha modificación no sólo no se ha consumado todavía, sino que es distinta de lo que el equipo evaluador recomienda, a la luz de la información de la cual ahora se puede disponer y que no tenían los líderes parlamentarios y la SHCP al momento del acuerdo.

---

<sup>93</sup> Para mayores detalles, refiérase a las siguientes notas periodísticas: "Acepta SHCP reducir precio de leche", *Reforma*, 16 de Enero de 2007; y "Hacienda y diputados reducen el precio de la leche Liconsa a 4 pesos", *La Jornada*, 17 de Enero de 2007.



C. La falta de claridad e inconsistencia los objetivos del programa, y sus implicaciones

En la evaluación 2004-2005, este equipo evaluador señaló que había una inconsistencia fundamental entre los objetivos formales y los objetivos reales del programa. En las Reglas de Operación (ROP) entonces en vigor, se decía que el PALN tenía los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Adquirir leche nacional a pequeños y medianos productores nacionales, así como a asociaciones y sociedades, para estar en posibilidad de contribuir a través de la industrialización y distribución del Programa de Abasto Social de Leche, al desarrollo de capacidades y a la disminución o prevención, en su caso, del déficit nutricional de la población atendida.

Objetivos específicos:

- Comprar en el mercado nacional, leche fluida y en polvo conforme a los volúmenes y recursos financieros, autorizados en el presupuesto para la entidad.
- Adquirir leche de origen nacional, en función de la oferta y la demanda de la producción nacional, conforme a lo establecido en el numeral 3.4.
- Promover la reducción en forma gradual y parcial de la importación de leche.
- Reforzar, adaptar y mejorar la infraestructura de acopio, enfriamiento e industrialización de Liconsa.

En el mismo sentido, los recursos fiscales destinados para el PALN en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), habían sido y continúan siendo catalogados explícitamente como una transferencia para la adquisición de materiales y suministros (insumos). Más aún, el indicador básico del programa se refiere exclusivamente al cumplimiento de una meta establecida en términos de millones de litros de leche fresca nacional adquiridos por Liconsa.

Sin embargo, en la evaluación anterior dijimos que la realidad del programa, sin embargo, presenta una imagen distinta: el verdadero objetivo del programa es apoyar a los productores nacionales de leche. De manera más precisa, se ha





buscado aumentar los ingresos y ganancias de los productores—particularmente de los micro y pequeños localizados en algunas cuencas específicas—y no como tal fomentar la producción nacional o sustituir las importaciones de leche en polvo. Esto se demostró teórica y empíricamente en los análisis del diseño, la operación y los beneficios del programa, y también se confirmó a través de una serie de entrevistas profundas y reuniones con los responsables a nivel central y con sus operadores a nivel regional por parte de Liconsa, con la entrevista al Presidente de la Subcomisión de Leche de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como por lo expresado en otras reuniones de esta misma subcomisión y en el pleno de Cámara, entre otras fuentes.<sup>94</sup> En opinión del equipo evaluador, ante el peso de la lógica y de la evidencia, era un despropósito pretender ignorar que lo que el Gobierno Federal realmente se había propuesto hacer con el PALN, era apoyar a los productores nacionales de leche, y no como tal favorecer las tareas del Programa de Abasto Social de Leche (PASL).

En aquella evaluación dijimos—y lo reafirmamos en esta—que apoyar a los productores de leche no es de sí mismo problemático ni es esencialmente distinto de otros objetivos de política—como puede ser el apoyo a los agricultores de maíz o caña, a los artesanos, o a los exportadores de manufacturas—que se establecen en el marco de un proceso político y después sirven de base para establecer regulaciones, programas y proyectos públicos. Como tal, el equipo evaluador no cuestionaba este objetivo, pero sí señalaba que para el diseño y operación del PALN así como para los efectos las evaluaciones, el hecho que el objetivo real y el objetivo formal fueran distintos implicaba una serie de complicaciones, inconvenientes y limitaciones que debían valorarse adecuadamente.

De inicio, pudiera pensarse que no existía problema o conflicto alguno entre ambos objetivos o que en todo caso sería de carácter meramente discursivo,

---

<sup>94</sup> Véase también la minuta o la videograbación de la sesión de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados, el día 7 de Diciembre de 2005, en formato de foro con el tema 'Rentabilidad y competitividad del sistema-producto carne de bovino y leche'.



puesto que se estaba apoyando a los productores nacionales de leche a través de la compra de insumos para Liconsa. Esta es—de cierto o al menos por lo que se ha expresado—la visión predominante entre la mayoría de los actores involucrados en la toma de decisiones sobre la existencia, diseño y operación del PALN. En opinión del equipo evaluador, en esta línea no había como tal un conflicto de objetivos, ya que la compra de leche sería el medio para lograr el fin de apoyar a los productores. Sin embargo, cabía preguntarse entonces por qué esto, aparentemente tan simple, nunca se hizo explícito de manera formal, salvo por algunas instancias de carácter casi accidental. Es aquí que el asunto dejaba de ser simple, y empezaba a apreciarse que el hecho de que no existiera un conflicto de objetivos no significaba que no haya un problema serio entre ellos. En lo subsecuente, se citan de manera textual los argumentos utilizados en la evaluación anterior.

En primer lugar, si el programa se considerara como uno de apoyo a los productores de leche, entonces las Reglas de Operación debieran decirlo así en los objetivos generales y específicos, con lo cual tanto las metas físicas y financieras como los mecanismos de operación deberían establecerse no tanto en función de la compra de leche sino del beneficio a los productores. Como sucede con otros programas similares del Gobierno Federal, se deberían establecer entonces perfiles detallados de elegibilidad para los beneficiarios, metas en términos de cantidad y distribución geográfica de los productores así como estándares precisos sobre los beneficios monetarios y no monetarios a entregar, entre otros elementos básicos. Una vez hecho lo anterior, entonces sí se establecerían metas y mecanismos de compra, pero con un carácter instrumental—esto es, a partir de y para que se realizaran las metas y mecanismos principales. Huelga decir que nada de esto se establecía en las ROP de 2004 y 2005, y que los cambios en este sentido para las de 2006 son marginales y dejen el asunto sin resolver.

En segundo lugar, si el programa se reconociera formalmente como de apoyo a productores, entonces el apoyo se debería considerar como un subsidio, como también debieran serlo los recursos destinados para operar el programa. Si esto fuera así, entonces la operación del programa debería regirse bajo los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad—entre otros—que aplican para los programas federales de subsidios en México.<sup>95</sup> En la misma línea, los recursos que se otorgan al programa a través

---

<sup>95</sup> Para los criterios aplicables a los subsidios, refiérase al Art. 52 del PEF de 2006, y a los correspondientes a los decretos de años anteriores.



del PEF deberían catalogarse como subsidios y tratarse como tales—en lugar de tratarse como transferencias fiscales, como se hace actualmente—lo cual implicaría hacer una serie de cambios sustantivos en la operación del programa, relacionados al menos con los siguientes puntos: establecimiento de montos máximos por beneficiario; distribución de beneficios diferenciada entre regiones y grados de pobreza de los beneficiarios; mecanismos de distribución, operación y administración con acceso equitativo y transparente a todos los grupos sociales y géneros; garantías de que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo; instauración de mecanismos de distribución, operación y administración que faciliten la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; incorporación de mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de operación o decidir sobre la terminación del programa; asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos; y garantizar la oportunidad y temporalidad en su otorgamiento.<sup>96</sup>

En tercer lugar, si se reconoce el objetivo real del programa, entonces se debería cuestionar por qué está considerado dentro del Sector Social del Gobierno Federal y no en el Sector Agropecuario. La Sedesol así como los organismos públicos y programas del sector que encabeza—incluyendo por supuesto a Liconsa—se abocan fundamentalmente al combate a la pobreza, en sus diversas manifestaciones y por diversas vías.<sup>97</sup> Sin embargo, como muestran los análisis de diseño y de cobertura y focalización, la enorme mayoría de los productores beneficiarios del PALN no calificarían como pobres, a partir de las definiciones, metodologías y líneas oficialmente establecidas para medir la pobreza en México.<sup>98</sup> Por el contrario, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y sus organismos y programas sectorizados se dedican primordialmente a apoyar a los productores rurales y fomentar el desarrollo de sus actividades económicas.<sup>99</sup> Este punto es muy importante, porque las visiones, criterios, formas de operación y experiencias organizacionales prevalecientes son muy distintos entre un sector y otro, lo cual puede obviamente afectar el desempeño del PALN y el logro de sus objetivos—tanto de los formales como de los reales.

En cuarto lugar y ligado a lo anterior, el hecho que el objetivo real del programa sea apoyar a los productores de leche hace evidente también una inconsistencia fundamental en el destino de los recursos fiscales establecidos en los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2004, 2005 y 2006. A la

<sup>96</sup> Para los criterios aplicables a los programas de subsidios, refiérase también al artículo anterior.

<sup>97</sup> Para mayor información sobre las tareas de la Sedesol así como de los organismos y programas del sector que encabeza, refiérase a la siguiente página web: <http://www.sedesol.gob.mx>.

<sup>98</sup> Esto se evidencia cuando se revisa su perfil socioeconómico predominante—en particular, las condiciones de la vivienda y la tenencia de bienes duraderos, como aproximaciones de la función ingreso-consumo—y los activos comerciales con los que cuentan para desarrollar su actividad—especialmente el tamaño del hato ganadero, las tecnologías y equipos disponibles, y los volúmenes de producción.

<sup>99</sup> Para mayor información sobre las tareas de la Sagarpa así como de los organismos y programas del sector que encabeza, refiérase a la siguiente página web: <http://www.sagarpa.gob.mx>.



fecha, los recursos para financiar el programa se cuentan dentro del Ramo 20 para el Desarrollo Social, y se transfieren a Liconsa para la compra de insumos, como se señaló arriba. Sin embargo, conforme a la normatividad presupuestal los recursos del Ramo 20 deben estar destinados “exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y marginación”.<sup>100</sup> Como ya se ha demostrado, los principales beneficiarios de estos recursos son los productores de leche y no la población en condiciones de pobreza. El argumento de que estos dineros a su vez sirven para apoyar al PASL no es sostenible, ya que si eso fuera lo que se buscara, entonces los recursos hasta ahora destinados a la compra de leche fresca nacional y a la inversión y operación de una red de acopio, hubieran sido— clara e inargüiblemente—mucho mejor aprovechados para tales fines si con ellos se adquiriera leche en polvo importada a un costo mucho menor.<sup>101</sup> Así, lo correcto sería en todo caso que los costos asociados al PALN se cubrieran en su totalidad con recursos del Ramo 8 para la Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyos criterios y normatividad asociadas resultan más adecuados para un programa de apoyo a los productores nacionales de leche.

En quinto lugar, si el objetivo real es apoyar a los productores de leche, entonces se debería cuestionar por qué se le ha encargado el programa a Liconsa y no a otro organismo distinto. Podría pensarse que la decisión de los poderes ejecutivo y legislativo de poner el PALN a cargo de Liconsa es natural, de sentido común y con base en la experiencia, y además coincide con la visión de muchos productores y algunos legisladores. Después de todo, Liconsa es la empresa pública que más leche compra en México, hasta hace poco más de una década— cuando era parte de Conasupo—compraba leche a productores nacionales en épocas de excedentes, y en años recientes lo siguió haciendo—aunque en escala muy pequeña y a precios iguales o de indiferencia respecto del mercado internacional. Si bien todo lo anterior es cierto, nada en ello implica que Liconsa sea necesariamente la opción más adecuada para comprar leche de productores nacionales.

Por un lado, por más de una década el proceso productivo de Liconsa se ha orientado primordialmente a la *rehidratación de leche en polvo*, y ha mantenido

---

<sup>100</sup> El Art. 56 del PEF para el año 2006—de manera virtualmente idéntica que los de 2004 y 2005— señala lo siguiente: “Los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el Artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas. Los recursos de dichos programas se ejercerán conforme a las reglas de operación emitidas y las demás disposiciones aplicables.”

<sup>101</sup> Cabe aclarar que dicha inconsistencia no significa que en el PALN haya un desvío o utilización inadecuada de los recursos fiscales—al menos en la forma en que esto se entiende comúnmente— ya que se ha constatado que a la fecha Liconsa los ha ejercido el rubro formalmente designado—la compra de leche a productores nacionales—y aplicando las ROP autorizadas. El problema no está en el ejercicio de los recursos, sino en los objetivos que se busca y en los que se logran con ellos.



una infraestructura para este proceso, que es distinto de los procesos basados en el acopio y pasteurización de leche fresca. De hecho, la capacidad que tienen las plantas industrializadoras para procesar leche fresca es una restricción muy importante, que impone límites físicos al PALN en ausencia de una sustancial reconversión tecnológica. Por otro lado, Liconsa ha venido consolidando mecanismos operativos y financieros tendientes a mejorar su desempeño como operador de un programa focalizado de combate a la pobreza con enfoque nutricional—el PASL, que es *de facto* la actividad sustantiva y la razón de ser de la paraestatal—pero no había ni ha desarrollado todavía mecanismos eficientes y efectivos para el apoyo a productores, que requieren de una visión, estructuras y formas de operación enteramente distintas. La combinación de ambas cosas implica que—en términos reales como de lo que se puede esperar a partir de la teoría de las organizaciones—la existencia de Liconsa y su función sustantiva preceden al PALN, y como tal básicamente adaptan el nuevo programa a su operación y no al revés. Esto es, en lo que respecta al PALN, Liconsa se limita a comprar leche fresca así como a generar y operar una red de acopio—nada menos, pero tampoco nada más—por lo que las funciones complementarias que normalmente se hacen en torno de un programa de apoyo a productores—fomento a la organización, promoción de cambio tecnológico, asistencia técnica, etc.— simplemente no se llevan a cabo, entre otras cosas porque no se cuenta ni se han desarrollado las capacidades para hacerlo. Así, no es tan evidente que Liconsa sea el organismo más adecuado para apoyar a los productores a través de la compra de leche. Como alternativa, sería en todo caso fácil pensar en otro enteramente nuevo y distinto, diseñado y abocado exclusivamente a la compra y comercialización de leche fresca nacional.

En último lugar pero tal vez en primero de importancia, aún cuando el objetivo de apoyar a los productores no se ha cuestionado como tal, cabe cuestionar si la compra de leche es la mejor forma de hacerlo. Los programas de apoyo a los productores pueden tener dos vertientes fundamentales. Una es aumentar directamente los ingresos y las ganancias de los productores, lo cual se puede lograr a través de un precio de garantía o de soporte como es el caso del PALN, pero también a través de protecciones comerciales o subsidios monetarios directos, entre otros recursos comunes. La otra vertiente es promover la productividad, disminuir los costos o mejorar la calidad del producto, lo cual se podría hacer en este caso por medio de créditos para la adquisición de equipo, incentivos para la organización de los productores, o subsidios para el mejoramiento genético y la compra de insumos alimenticios, entre otras opciones.

Como ya se ha demostrado, el principal beneficio que el PALN otorga a los productores es un ingreso adicional por la vía del mayor precio de compra con respecto al mercado privado. Sin embargo, dicho beneficio se entrega de una forma por demás ineficiente, tanto desde el punto de vista operativo como económico y redistributivo. Como se aprecia en capítulo de operación administrativa, operación financiera y de costos así como en el beneficios, el PALN es no sólo es un programa 'caro' en términos de su relación costo-beneficio, sino que tampoco existe evidencia de que haya servido para incrementar la producción de los beneficiarios, crecer su hato de vacas, utilizar mejores insumos alimenticios, propiciar un cambio tecnológico, aumentar la capacidad organizativa de los



productores, o tenido algún otro impacto sustancial en las condiciones de su actividad primaria. Esto no significa que no se entreguen beneficios importantes ni que los productores no los aprecien, pero sí que hay otras formas que pueden ser más efectivas y más eficientes para apoyarlos.

Con base en estos y otros argumentos, para el año 2006 Liconsa y Sedesol decidieron cambiar el objetivo general y los específicos que aparecen en las ROP del PALN, que han quedado de la siguiente forma:

#### Objetivo general:

Adquirir leche nacional como materia prima a pequeños y medianos productores de leche de vaca, así como a organizaciones gremiales de productores lecheros, en apego y cumplimiento de lo que establece la Ley de Ingresos de la Federación vigente.

#### Objetivos específicos:

- Comprar en el mercado nacional, leche fluida y en polvo conforme a los volúmenes y recursos financieros, autorizados en el presupuesto para la entidad.
- Adquirir leche de origen nacional en función de la oferta y la demanda de la producción nacional, conforme a lo establecido en el numeral 3.4.
- Promover la reducción en forma gradual y parcial de las necesidades de importación de leche de Liconsa, S.A. de C.V.

Sin embargo, este cambio no soluciona el problema de los objetivos, ni de forma ni de fondo. Los programas tienen acciones—los qué—y objetivos—los para qué. En la versión anterior de las ROP se decía que el programa buscaba contribuir a un objetivo formal muy distinto del real, pero en las actuales se dice simplemente lo que se hace—comprar leche nacional—pero no se dice para qué se hace. Mientras el programa no exprese lo que realmente busca, la situación que pretende cambiar o mejorar, simplemente no existe forma de valorar qué tan conveniente es ni qué tan adecuado es su desempeño. De una manera simple, actualmente lo que se expresa es simplemente hacer por hacer, mientras que no se señale nada más. Esto implica que aparentemente se optó por pasar de una inconsistencia de objetivos a una falta de claridad en la definición de los mismos.



Por supuesto, esta situación no es fortuita ni ocurre por descuido. Como se comentó en la sección de diseño de este reporte, existe una inconsistencia de fondo entre la función principal de Liconsa, los objetivos del PASL y la normatividad del Ramo 20 Desarrollo Social, respecto de los verdaderos objetivos del PALN. El PALN no busca mejorar la nutrición, crear capital humano o combatir la pobreza, sino apoyar a los productores nacionales de leche; esto es, no se busca propiamente un impacto de carácter social sino económico, que de sí mismo puede ser justificable pero es evidentemente distinto. Sin embargo, esto no se ha reconocido de manera formal ni en las ROP ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En opinión del equipo evaluador, esta situación tiene que ver con que el reconocimiento formal del programa como apoyo a productores implicaría necesariamente un cambio en el origen de los recursos—del Ramo 20 al Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación—y seguramente una re-sectorización del PALN—de Sedesol a SAGARPA—conforme a la normatividad presupuestal y administrativa vigente.

Además, debemos subrayar los efectos negativos que ha tenido el PALN sobre las finanzas de Liconsa. En 2004 los recursos fiscales destinados al programa no cubrieron completamente los costos directos de operación de los CDA, y en 2005 y 2006 tampoco cubrieron lo correspondiente a las operaciones de acopio en las plantas, ni los costos indirectos a nivel de la administración central y regional, que se han cubierto con recursos propios de Liconsa.

Lo anterior y las conclusiones del análisis de diseño dejan en claro dos cosas: primero, que para Liconsa el PALN representa sólo comprar uno de los insumos básicos que utiliza, por lo que para la empresa lo más conveniente sería minimizar los problemas y costos de dicha operación; y segundo, si bien genera una opción de colocación y una ganancia en el precio, la compra de leche a través del Liconsa no resuelve los problemas de fondo de los productores.



Evidentemente, lo conveniente desde el punto de vista la lógica, la normatividad y el desempeño, es que el programa tenga claridad y consistencia de objetivos, y que se le reconozca y se trate como lo que es—un mecanismo de apoyo a los productores nacionales de leche. De otra manera, los logros e impactos del programa su verán reducidos, con la consecuente pérdida o desperdicio de recursos y esfuerzos. Por lo anterior, se recomienda a las autoridades involucradas en el diseño, operación y supervisión del PALN—incluyendo a la H. Cámara de Diputados, la SHCP, la SAGARPA, la Sedesol y Liconsa—que se reconozca formalmente el verdadero objetivo y carácter del programa, para que éstos sean claros y consistentes. Asimismo, se sugiere considerar su resectorización hacia SAGARPA y el fondeo a través del Ramo 08, y rediseñarlo para evitar duplicidades e incentivar complementariedades con otros programas de apoyo a la producción primaria de leche.

#### D. Alternativas de política: ¿qué hacer con el PALN?

A la luz de esta situación y con el propósito de poner a la consideración de los tomadores de decisiones en los poderes ejecutivo y legislativo ideas que ayuden a saber qué se puede y qué se debe hacer con el PALN, en la evaluación anterior el equipo evaluador generó una serie de propuestas específicas. Cada una presentaba ventajas y desventajas en términos de gestión, financieros, económicos, sociales y políticos en relación con las demás, pero considerábamos que todas eran y siguen siendo factibles, así como en su momento fue también factible crear el PALN y darle la forma que actualmente tiene.

Un análisis más amplio de estas alternativas excede los alcances de esta etapa de la evaluación, y por lo tanto se procurará hacer un mayor desarrollo hacia la siguiente entrega, en la medida en que la información, el tiempo y los recursos disponibles lo permitan. Con todo, se recomienda a Liconsa que, de común





acuerdo con la Cámara de Diputados, la Sedesol, la SHCP, la SAGARPA, realicen ya sea por cuenta propia o por encargo especial los estudios de factibilidad, costo-beneficio e impacto esperado que correspondan a las alternativas que a continuación se presentan y en su caso a otras que surjan posteriormente, a efecto de estar mejor informados y tomar mejores decisiones. Cabe señalar que dichos estudios son propiamente trabajos profesionales de consultoría, que deberían hacerse de manera independiente de las evaluaciones de resultados ligadas al lo establecido en el PEF.

Así, a continuación se presentan las siguientes alternativas de política, propuestas para ampliar y mejorar el logro de los objetivos reales del PALN—el apoyo a los productores nacionales de leche—propiciando asimismo una mayor efectividad, eficiencia y apego a la normatividad.

**Opción 1:** Cerrar el programa y utilizar sus recursos para ampliar el financiamiento, la capacidad y la cobertura de otros programas ya existentes de apoyo a productores nacionales de leche, que realicen actividades distintas a la compra de leche.

**Opción 2:** Cerrar el programa y establecer uno nuevo de enfocado a los micro y pequeños productores nacionales de leche—excluyendo tanto a los medianos como a los grandes, que como se ha demostrado no requieren realmente de este tipo de apoyos—a cargo de una entidad distinta de Liconsa ya existente o de nueva creación, en alguna o combinando las siguientes vertientes:

- a) subsidios monetarios y en efectivo, ya sea a lo largo del año o sólo en la temporada de alta producción y bajo precio, con base en un padrón de productores y un sistema de focalización;
- b) fomento productivo, en forma de subsidios e incentivos incrementar la productividad de los lecheros, incrementar su hato de vacas en



- producción, utilizar mejores insumos alimenticios, propiciar el cambio tecnológico o aumentar su capacidad organizativa, también con base en un padrón y un sistema de focalización; y/o
- c) acopio y comercialización de leche, que podría entonces venderse tanto a Liconsa como a empresas privadas.

**Opción 3:** Continuar el programa manteniendo la compra de leche como actividad central y dejándolo a cargo de Liconsa, pero reorientarlo y reestructurarlo sustancialmente, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a) redefinir los objetivos generales y específicos del programa, para hacerlos lógicamente consistentes;
- b) enfocar la compra hacia los micro y pequeños productores, excluyendo a los medianos y grandes;
- c) otorgar mayor libertad a Liconsa para definir las metas en términos del volumen de compra;
- d) pagar conforme a los precios de mercados privados locales y regionales en que los opera;
- e) generar un padrón de productores beneficiarios a nivel individual, con datos adecuados y suficientes tanto para focalización como para seguimiento; y
- f) establecer mecanismos y compromisos específicos de coordinación con otras dependencias o programas de apoyo a los productores, especialmente de aquellos enfocados hacia la productividad y competitividad.

A efecto de poder valorar a cabalidad la conveniencia, factibilidad política, costo-beneficio e impacto esperado cada una de estas opciones, se recomienda a Liconsa que, de común acuerdo con la Cámara de Diputados, la Sedesol, la SHCP, la SAGARPA, realicen ya sea por cuenta propia o por encargo especial los



estudios que correspondan a las alternativas propuestas y en su caso a otras que surjan posteriormente, a efecto de estar mejor informados y tomar mejores decisiones acerca de qué hacer con el programa en el mediano y largo plazo. Cabe señalar que, por su propia naturaleza y complejidad, dichos estudios son trabajos profesionales que deberían hacerse de manera independiente de las evaluaciones de resultados del PALN, ligadas al los lineamientos establecidos en el PEF.

#### E. Conclusiones y recomendaciones

**Primera.** La fórmula actual para determinar el precio de compra de la leche nacional para el año 2007, implica un incremento muy significativo de en los costos de adquisición de Liconsa durante el segundo semestre del año, de manera tal que sería imposible cubrirlos con los recursos originalmente asignados a Liconsa. Conforme a la LIF 2007, el precio de compra de la leche nacional se determina con base en el de la leche en polvo importada del trimestre anterior; en los meses recientes el precio se ha incrementado sustancialmente, de manera que mientras en noviembre de 2006 estaba en cerca de 2,500 dólares por tonelada métrica, se prevé que para mediados de 2007 ronde los 3,750, lo que implica un aumento superior al 50% en seis meses.

**Segunda.** Durante el primer semestre de 2007, seguramente será conveniente para Liconsa comprar leche nacional en vez de leche de importación, conforme a lo establecido en la LIF 2007. En este periodo pagaría a los productores precios que pueden ir de 3.95 a 5.05 aproximadamente, ya que la fórmula se actualiza cada tres meses con base en el precio promedio de la leche importada del trimestre anterior. Así, los déficits por la compra de leche nacional podrían ser cubiertos con los 150 mdp en recursos fiscales originalmente asignados para ello, al menos parcialmente. Sin embargo, si lo establecido en la LIF 2007 se mantiene



a todo lo largo del año, entonces los recursos fiscales asignados no serán suficientes para cubrir los déficits de operación, lo que haría necesario dedicar fuerte cantidad de recursos fiscales adicionales para cubrir los diferenciales entre la leche nacional y la importada, sin considerar los costos que se generarán por la compra de leche importada a precios más altos, y que propiamente corresponden al PASL y no al PALN.

**Tercera.** Para asegurar un volumen y un precio de compra más adecuado a las necesidades de los productores y las posibilidades reales de la empresa, el equipo evaluador recomienda que se modifique el artículo Décimo Transitorio de la LIF 2007, de manera que para el segundo semestre de 2007 se elimine el precio de referencia y la fórmula respectiva para determinarlo, y se permita a Liconsa comprar leche a productores nacionales con base en el precio que prevalezca en los mercados privados locales y regionales donde opera el programa. Esto permitiría a Liconsa sustituir leche importada por leche nacional y viceversa de manera más libre y eficiente, y continuar comprando leche nacional en volúmenes sustanciales y un precio adecuado.

**Cuarta.** Los objetivos generales y específicos del programa no se han identificado ni definido adecuadamente, lo que genera una serie de problemas de orden lógico, normativo y de desempeño. En la evaluación 2004-2005 se señaló que había una inconsistencia fundamental entre los objetivos formales del programa—contribuir a la operación y logros del PASL—y sus objetivos reales—apoyar a los productores nacionales de leche al aumentar sus ingresos y ganancias por la vía de un precio de garantía. Apoyar a los productores de leche no es de sí mismo problemático ni es esencialmente distinto de otros objetivos de política, pero el hecho que el objetivo real y el objetivo formal fueran distintos implicaba una serie de complicaciones, inconvenientes y limitaciones, que en su momento se argumentaron y evidenciaron. Por ello, se recomendó entonces redefinir los



objetivos del programa, haciendo las adecuaciones pertinentes a las reglas de operación, los mecanismos de fondeo y la sectorización del mismo.

Para el año 2006 Liconsa y Sedesol decidieron cambiar el objetivo general y los específicos que aparecen en las ROP del PALN, especificando solamente el qué—adquirir leche a pequeños y medianos productores nacionales de leche—pero no el para qué—esto es, el fin y el propósito de orden superior que se busca lograr a través del programa. Por lo tanto, el problema de los objetivos no se ha solucionado, ni de forma ni de fondo, y mientras el programa no exprese lo que realmente busca, la situación que pretende cambiar o mejorar, simplemente no existe forma de valorar qué tan conveniente es ni qué tan adecuado es su desempeño.

**Quinta.** Los verdaderos objetivos del PALN no son consistentes con la función principal de Liconsa, los objetivos del PASL y la normatividad del Ramo 20 Desarrollo Social, por medio del cual se fondea. El PALN no busca mejorar la nutrición, crear capital humano o combatir la pobreza, sino apoyar a los productores nacionales de leche; esto es, no se busca propiamente un impacto de carácter social sino económico, que de sí mismo puede ser justificable pero es evidentemente distinto. Sin embargo, esto no se ha reconocido de manera formal ni en las ROP ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En opinión del equipo evaluador, esta situación tiene que ver con que el reconocimiento formal del programa como apoyo a productores implicaría necesariamente un cambio en el origen de los recursos—del Ramo 20 al Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación—y seguramente una re-sectorización del PALN—de Sedesol a SAGARPA—conforme a la normatividad presupuestal y administrativa vigente.

**Sexta.** Se recomienda a las autoridades involucradas en el diseño, operación y supervisión del PALN—incluyendo a la H. Cámara de Diputados, la SHCP, la



SAGARPA, la Sedesol y Liconsa—que se reconozca formalmente el verdadero objetivo y carácter del programa, para que éstos sean claros y consistentes. Asimismo, se sugiere considerar su re-sectorización hacia SAGARPA y el fondeo a través del Ramo 08, y rediseñarlo para evitar duplicidades e incentivar complementariedades con otros programas de apoyo a la producción primaria de leche.

**Séptima.** Se recomienda analizar y valorar las diversas alternativas de política para ampliar y mejorar el logro de los objetivos reales del PALN—el apoyo a los productores nacionales de leche—propiciando asimismo una mayor efectividad, eficiencia y apego a la normatividad. A continuación se presentan una serie de propuestas en un orden de prioridad, empezando por las que se consideran más convenientes y terminando con las menos convenientes, a juicio del equipo evaluador.

- **Opción 1:** Cerrar el programa y utilizar sus recursos para ampliar el financiamiento, la capacidad y la cobertura de otros programas ya existentes de apoyo a productores nacionales de leche, que realicen actividades distintas a la compra de leche.
- **Opción 2:** Cerrar el programa y establecer uno nuevo enfocado a los micro y pequeños productores nacionales de leche, a cargo de una entidad distinta de Liconsa ya existente o de nueva creación, ya sea en la vertiente de subsidios monetarios y en efectivo, de fomento productivo y/o de acopio y comercialización de leche, con base en un padrón y un sistema de focalización.
- **Opción 3:** Continuar el programa manteniendo la compra de leche como actividad central y dejándolo a cargo de Liconsa, pero reorientarlo y reestructurarlo sustancialmente en términos de: redefinir sus objetivos,



enfocarse a los micro y pequeños productores, otorgar mayor libertad a Liconsa para definir los volúmenes de compra, utilizar precios de mercado, generar un padrón de beneficiarios, y coordinarse mejor con otros programas de apoyo a productores, entre otras mejoras.

**Octava.** Se recomienda a Liconsa que, de común acuerdo con la Cámara de Diputados, la Sedesol, la SHCP, la SAGARPA, realicen ya sea por cuenta propia o por encargo especial los estudios de la conveniencia, factibilidad política, costo-beneficio e impacto esperado cada una de estas opciones y en su caso de otras que surjan posteriormente, a efecto de estar mejor informados y tomar mejores decisiones acerca de qué hacer con el programa en el mediano y largo plazo.



## X. Bibliografía

Baker, J. 2000, Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners, The World Bank, Washington D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, "Anexo I. La matriz del marco lógico", en *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, BID, Washington.

Boltvinik, J. y Enrique Hernández 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México.

Boltvinik, J. y Araceli Damián.2004. *La pobreza en México y el mundo*. Realidades y desafíos. México: Siglo XXI.

CEPAL, 1995, *Focalización y Pobreza*. Cuadernos de la CEPAL, No. 71. Santiago de Chile.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2001. *Evaluación de Proyectos Sociales*. México: Siglo XXI Editores.

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2005. *Gestión social ¿cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?* México: Siglo XXI.

David Colman, Trevor Young y Alan Buckwell (Editores).1989. *Principles of Agricultural Economics : Markets and Prices in Less Developed Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Coleman, James S. 1981. *Longitudinal Data Analysis*. New York: Basic Books.

Díaz, José Juan y Sudhansu Handa. 2004. An Assessment of Propensity Score Matching as a Non Experimental Impact Estimator: Evidence from a Mexican Poverty program. Working Paper: Department of Economics, University of Maryland.

Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES). 2001. "Metodología para la elaboración de la matriz de marco lógico". *Documentos de evaluación de impacto*. Santiago, Chile.

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. 2001. *Tendencias y oportunidades de desarrollo de la red leche en México*. México: Boletín informativo N° 317, consultado en: <http://portal.fira.gob.mx/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES:po>





[portal\\_content/fira.www.FIRA\\_idioma01/fira.www.roles01/fira.www.anonimo01/fira.www.Inicio01/fira.www.Productores01/fira.www.Inicio01](http://portal_content/fira.www.FIRA_idioma01/fira.www.roles01/fira.www.anonimo01/fira.www.Inicio01/fira.www.Productores01/fira.www.Inicio01)

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura. 2001. *Tendencias y oportunidades de desarrollo de la red leche en México*. México: Boletín informativo N° 317, consultado en: [http://portal.fira.gob.mx/iri/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES:portal\\_content/fira.www.FIRA\\_idioma01/fira.www.roles01/fira.www.anonimo01/fira.www.Inicio01/fira.www.Productores01/fira.www.Inicio01](http://portal.fira.gob.mx/iri/portal/anonymous?NavigationTarget=ROLES:portal_content/fira.www.FIRA_idioma01/fira.www.roles01/fira.www.anonimo01/fira.www.Inicio01/fira.www.Productores01/fira.www.Inicio01)

Fitzmaurice, Garret, Nan Laird y James Ware. 2004. *Applied Longitudinal Analysis*. New York: Wiley-Interscience.

Foster, James, Joel Greer and Eric Thorbecke. 1984. "Notes and Comments a Class of Decomposable Poverty Measures". *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, May.

Frank, H. R. 1999, *Microeconomics and Behavior*, McGraw Hill, New York.

García, Luis A., E. Martínez y H. Salas. 1999. "The role of national and transnational corporations in the globalization of dairy activity in La Laguna, México" en *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 8.

Gold, Marthe, Joanna Siegel, Louise Russell and Milton Weinstein, eds. 1996. *Cost-effectiveness in Health and Medicine*. Oxford: Oxford University Press.

Grosh, Margaret E.. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.

Hernández, A. 1996. *Innovación tecnológica en la producción de leche como una alternativa hacia la seguridad alimentaria: el caso de Los Altos de Jalisco*. Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mimeo.

Heckman, J., H. Ichimura y Todd Petra 1998, "Matching as an Econometric Evaluation Estimator", *Review of Economic Studies*, Vol. 65, No. 2, pp. 261-264.

Heckman, J., H. Ichimura, J. Smith y Todd Petra 1998 "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data", *Econometrica*, Vol. 66, No. 5, pp. 1017-1098.



- ITESM-CCM. 2002. "Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2002." Mimeo.
- ITESM-CCM. 2003. "Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2003." Mimeo.
- ITESM-CCM. 2004. "Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2004." Mimeo.
- ITESM-CCM. 2005. "Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2005." Mimeo.
- ITESM-CCM. 2005. "Evaluación de Resultados del Programa de Adquisición de Leche Nacional a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2005." Mimeo.
- Jalan, Jyotsna and Martin Ravallion. 1998. "Income Gains from Workfare: Estimates for Argentina's TRABAJAR Program Using Matching Methods." Washington D.C.: Development Research Group, World Bank.
- Kish, Leslie. 1965. *Survey Sampling*. New York: John Wiley.
- Kish, Leslie. 1995. *Diseño estadístico para la investigación*. Madrid: Siglo XXI de España Editores-CIS.
- Layard, Richard. 1994. *Cost-Benefit Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levy, Santiago. 1994. "La pobreza en México", en F. Vélez, comp., *La pobreza en México: Causas y política para combatirla*. El Trimestre Económico, Vol. 78. México: FCE e ITAM.
- Levin, Henry M. y Patrick J. McEwan. 2000. *Cost-Effectiveness Analysis: Methods and Applications*. Thousand Oaks: SAGE.
- Lipsey, Mark W. y David B. Wilson. 2000. *Practical Meta-Analysis*. Thousand Oaks: SAGE.
- Makridakis, Spyros G., et al. 1997. *Forecasting: Methods and Applications*. New York: Wiley.



- Malhotra, Naresh K. et al 2003. *Marketing Research: An Applied Approach*. London: Financial Times Management.
- Martínez, Gabriel, comp. 1997. *Pobreza y política social en México*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica.
- Mc Conney, Andrew, et al. 2002. "Getting the Bottom Line: A Method for Synthesizing Findings Within Mixed-Method Evaluation Programs." *American Journal of Evaluation*, Vol. 23 No. 2, pp. 121-140.
- Martínez Borrego, E. y Hernán Salas Quintanal. 2002. *Globalización e integración regional en la producción y desarrollo tecnológico de la lechería mexicana*. México: Miguel Angel Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Martínez Borrego, E. 1991. *Organización de productores y movimiento campesino*, México Siglo XXI-IIS, UNAM.
- Merton, Robert K., Marjorie Fiske y Patricia L. Kendall. 1990. *The Focused Interview: A Manual of Problems and Procedures*. New York: The Free Press.
- Miklos, Tomás y María Elena Tello. 1997. *Planeación prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. México: Fundación Javier Barros Serra y Limusa Editores.
- Morh, L. B. 1992, *Impact Analysis For Program Evaluation*, SAGE, California.
- Orr, Larry. 1999. *Social Experiments: Evaluating Public Policy with Experimental Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Patton, Michael Quinn. 2001. *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Raczynski, Dagmar, ed. 1995. *Strategies to combat poverty in Latin America*. Washington, D.C.: The Inter-American Development Bank.
- Ravallion Martín 1999. "The Mystery of the Vanishing Benefits: Ms. Speedy Analyst's Introduction to Evaluation." World Bank Policy Research Working Paper No. 2153.
- Rivas and Holmann. 2002. *Sistemas de doble propósito y su viabilidad en el contexto de lo pequeños y medianos productores en América Latina Tropical*. México, consultado en: <http://www.virtualcentre.org/es/ele/conferencia4/articulos/Ponencia5.htm>.



- Roberts, J. (2004) *The Modern Firm. Organizational Design for Performance and Growth*. New York: Oxford University Press. Milgrom, P. y J. Roberts (1992) *Economics, Organization And Management* Prentice Hall.
- Rodríguez Gomez, Guadalupe y Patricia Chombo (coordinadoras). 1998. *Los rejugos del poder. Globalización y cadenas agroindustriales de la leche en Occidente*, México: CIESAS-CIATEJ-SIMORELOS-CONACYT- PAIEPEME y UAM-X.
- Rossi, Peter H., Howard Freeman, y Mark W. Lipsey. 2004. *Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Schteingart, Martha, coord. 1999. *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sen, Amartya K. 2000. *Development As Freedom*. New York: Anchor Books.
- Shadish, W.R., Cook, T.D., & Campbell, D.T. (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston: Houghton-Mifflin
- Székely, Miguel. 2003. *Hacia una nueva generación de política social*. Cuadernos de desarrollo humano No 2. SEDESOL: México.
- Tashakkori, Abbas and Teddlie, Charles. 1998. *Mixed Methodology: Combining Qualitative And Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Valle Rivera, Maria del Carmen. 2000. *La innovación tecnológica en el sistema lácteo mexicano y su entorno mundial*. México: Miguel Angel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Valadez, Joseph y Michael Bamberger. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*. Washington: Economic Development Institute of The World Bank.
- Van de Walle, Dominique and Kimberly Nead, eds. 1996. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Varian, H. R. 1993, *Microeconomic Analysis*, Norton, New York.



Woolridge, J. M. 2002, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, Cambridge.

World Bank. 1996. *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*. Washington, D.C.: The World Bank.



## Anexo 1: Clasificación de los productores de leche

### A. Introducción

Debido a la inexistencia de una clasificación unánime aceptada sobre los distintos productores de leche bovina y debido a la dificultad de ser específicos en intentar crear una clasificación propia por el extenso número de variables a considerar, se presentan a continuación algunas de las clasificaciones que ya se han utilizado para agrupar a los productores de leche.

#### 1. Regiones geográficas

- a. Norte
- b. Occidente
- c. Sur

#### 2. Sistemas de producción

- d. Ganadería intensiva
- e. Ganadería familiar
  - i. Integradas
  - ii. No integradas
- f. Ganadería de doble propósito

### B. Esquema de alimentación y sistema de producción

- 1. Pastoreo extensivo y tradicional
- 2. Pastoreo extensivo mejorado
- 3. Pastoreo extensivo suplementado
- 4. Confinamiento
- 5. Extractivo



C. Análisis de las clasificaciones utilizadas para agrupar a los productores de leche

1. Por regiones geográficas.

Una forma muy general, pero siempre útil, es la posibilidad de clasificar a los productores por regiones geográficas ya que, dependiendo de la región, presentan diferente dinámica de crecimiento. De 1995 a 1999 con la liberalización de los precios hubo un crecimiento generalizado en la producción de leche, sin embargo, de acuerdo a las regiones, la participación fue distinta. La región Norte tuvo un incremento de 696 millones de litros, la región Occidente 483 millones de litros y la región Sur un incremento de sólo 33 millones de litros. (Fira, 2006)

2. Por sistema de producción

La producción de leche en México de acuerdo a la FIRA (2006) esta constituida por:

a. Ganadería Intensiva.

Son productores especializados. Se enfoca a aumentar la productividad de los recursos invertidos utilizando grandes volúmenes de insumos. Las empresas producen con altos costos unitarios, por lo que requieren de elevados rendimientos de leche por vaca y precios de venta adecuados para obtener utilidades. Emplean generalmente ganado de la raza especializada Holstein, manejado en instalaciones sofisticadas y con procesos mecanizados de gran inversión. Demandan forrajes abundantes y de buena calidad, que se complementan con alimento concentrado, basado en granos. Utilizan elevadas cantidades de agua limpia de calidad, tanto para el ganado como para el aseo de



las instalaciones, pero sobre todo para la producción de forrajes. Debido a que el ganado se encuentra estabulado, producen una gran cantidad de estiércol que luego debe ser eliminado, incurriendo en más costos.

Tienen una inversión creciente por vaca directamente proporcional al tamaño de la empresa lo cual se atribuye a una mayor sofisticación en la maquinaria y equipo que utilizan para lograr una mejor calidad de leche y recibir los sobrepagos correspondientes.

Obtienen el mejor precio por la leche ya que por un lado, reciben los bonos que reconoce la industria en las empresas más tecnificadas y que coinciden con las de mayor inventario productivo y por otro, tienen una mayor integración a las redes de valor.

Los costos de producción están determinados en cierto grado por la disponibilidad (oferta) de servicios y por el nivel de ahorro que se origina de la sinergia que generan el conjunto de servicios y del nivel de administración de recursos que practican. Asimismo, dicho aumento en costo está inversamente relacionado con el tamaño de las empresas.

#### b. Ganadería familiar.

Son productores con pocos animales y poca tecnología y bajas producciones. La lechería familiar está formada por sistemas productivos de tipo campesino, dirigidos a aprovechar los recursos de familias rurales: mano de obra, cultivos forrajeros, y residuos de cosecha producidos en sus parcelas, con poco uso de insumos comprados y poca inversión en infraestructura.





Este sistema de producción se basa en el manejo de ganado en condiciones de estabulación o semiestabulación, empleando gran parte de mano de obra familiar, en instalaciones muy cercanas a la vivienda de la familia. Las razas de ganado son especializadas de las razas Holstein, Pardo Suizo o cruza en proporciones cercanas a la pureza (son menos productivas). La reproducción es por monta natural y en menor grado por inseminación artificial. La alimentación del ganado está basada en el pastoreo o mediante el suministro de forrajes, por lo general producido en la propia empresa. En algunas regiones los esquilmos agrícolas constituyen la base de la alimentación.

Los ranchos con este tipo de sistema, producen leche a bajo costo, pero sus niveles de rendimiento productivo son inferiores y presentan precios unitarios más bajos que los presentados en el sistema de producción intensivo. Los principales estados que presentan este sistema de producción son: Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Chihuahua, Comarca Lagunera, Puebla, Estado de México, Hidalgo, entre otros.

Las inversiones por vaca son menores que en los sistemas intensivos (casi la mitad), debido a que se encuentran en terrenos ejidales, o utilizan el traspatio de sus casas, tienen ganado de menor precio, instalaciones y equipo menos sofisticado.

A su vez la ganadería familiar puede ser clasificada una forma utilizada por la FIRA (2003) la divide en lecherías familiares de comercialización:

- i. Integradas
- ii. No Integradas

Las diferencias se dan en el ingreso los costos y la sensibilidad o riesgo que tiene el productor.



El ingreso que reciben depende del nivel de integración que han adquirido con la industria, a mayor integración se hacen acreedores de los sobrepuestos y bonos. Las empresas de la Laguna y otras regiones reciben la participación del valor agregado que obtiene la industria, de la que forman parte.

Los costos de producción son mayores a medida que se incrementa el nivel de integración; sin embargo la proporción costo: precio les permite tener mayor diferencial sobre los no integrados, situación que también se presenta en los Altos de Jalisco.

La sensibilidad está relacionada con el tamaño de la empresa entre más estén integradas a la industria, reciben mayor proporción del valor agregado, lo que les permitirá afrontar caídas más elevadas en precio y soportar incrementos en los costos de producción más altos.

c. Ganadería de doble propósito:

Este tipo de productores, común de las zonas tropicales, tiene ganado que produce leche y un becerro que es utilizado para la producción de carne, por esta razón se le denomina "Ganadería de Doble Propósito" (Boletín).

En los sistemas ganaderos mixtos predominan los pequeños y medianos productores, con recursos físicos, técnicos y financieros muy limitados y frecuentemente ubicados en áreas de producción marginales, bien sea por su ubicación geográfica o por la pobre calidad de sus recursos productivos.

Normalmente se utilizan recursos forrajeros de calidad intermedia a baja, con un muy moderado nivel de intensificación. Por el hecho de ser sistemas con bajo nivel de especialización, su inversión en infraestructura y equipos es muy marginal. El grueso del capital en estas explotaciones ganaderas está



representado por tierra y ganado. Estos dos recursos productivos, particularmente en las fincas más marginales, se ubican en un rango de calidad de mediana a baja.

En general el tipo de ganado es cebuino, con escasa proporción de genes lecheros, rústico y de baja productividad pero ampliamente adaptado a las difíciles condiciones climáticas y nutricionales que enfrenta la ganadería de los trópicos.

Una gran fracción de las pasturas disponibles son praderas naturales e introducidas pero altamente degradadas, por lo cual los coeficientes de productividad resultantes son relativamente bajos.

La flexibilidad es una de las principales características técnicas del doble propósito. Este concepto se refiere a la capacidad que tiene de ajustar sus niveles de producción de carne y leche, dependiendo del comportamiento del precio relativo. (Rivas and Holmann 2002)

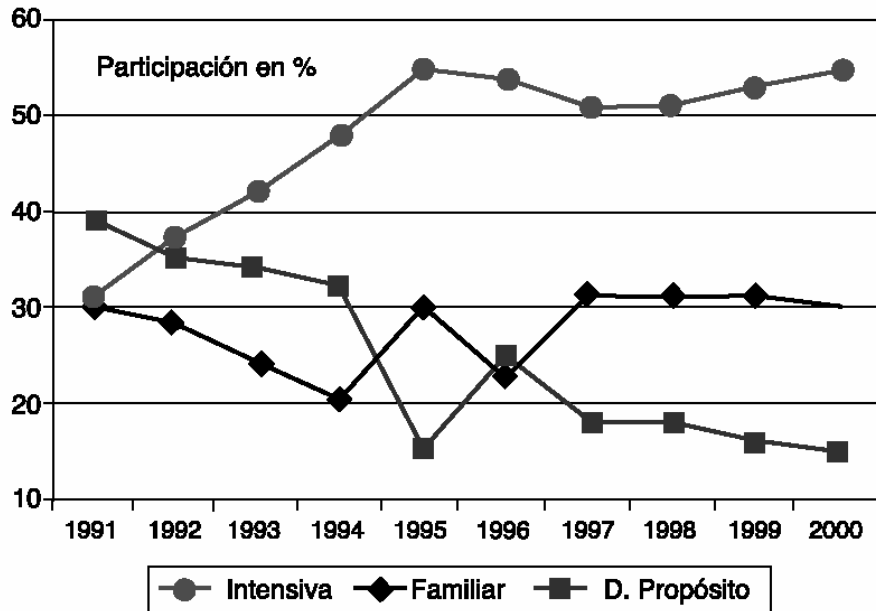
A su vez existen numerosas formas de clasificar a los sistemas de ganadería de doble propósito.

Los sistemas ganaderos en América Latina Tropical, presentan alto grado de heterogeneidad y en ellos se puede observar una creciente de productividad en la medida en que se intensifican, a partir de cambios en las fuentes de alimentación de los vacunos. Aldana (1990) los clasifica de acuerdo a la base forrajera empleada y a las actividades ganaderas desarrolladas.

Aunque tal clasificación se refiere exclusivamente a sistemas ganaderos colombianos, se considera que muchos de estos patrones se reproducen en otras áreas del trópico latinoamericano. (Holman y Rivas 2002).



**Cuadro 1.**  
**Sistemas de producción en México. (Fira, 2006)**



➤ Tamaño de la empresa.

No existe un número determinado de vacas para distinguir a un productor de otro, sin embargo, de acuerdo a estudios previos existen ciertos rangos para poder saber de qué tipo de productor se trata.

**Cuadro 2**  
**Sistema de producción por tamaño de la empresa. (Fira 2003)**

Tamaño de la empresa (número de vacas)	Sistema de producción
> 275	Sistemas intensivos integrados.
90-200	Sistemas familiares integrados.
< 90	Sistemas familiares no integrados.



### 3. Por esquema de alimentación y sistema de producción

Este método lo utiliza Aldana (1990) para un estudio sobre los sistemas de doble propósito, sin embargo, también incluye a las lecherías especializadas, es decir puede ser utilizada como una clasificación general.

**Cuadro 3.  
Tipos de productores**

<b>Esquema de alimentación</b>	<b>Sistema de producción</b>	<b>Actividades más frecuentes</b>
1. Pastoreo extensivo tradicional: Pastoreo en gramas naturales y/o en pasturas introducidas degradadas.	DP	C, CL y CC
2. Pastoreo extensivo mejorado: especies de gramíneas mejoradas frecuentemente asociadas con leguminosas.	DP y LE	C, CC y CE
3. Pastoreo intensivo suplementado: pastoreo intensivo sobre pastos mejorados con adición de pastos de corte, residuos de cosechas y en ocasiones alimentos concentrados.	DP y LE	CE
4. Confinamiento: Estabulación, pasto de corte y concentrados.	LE	CE
5. Extractivo: Ubicados en sucios de muy baja calidad, los vacunos crecen libre y en forma natural, dentro del ecosistema.		CL

C: cría.

CL: cría y levante.

CC: ciclo completo (cría levante y ceba).

CE: ceba.

DP: doble propósito.

LE: lechería especializada.



Anexo 2: Participación del costo de operación por capítulo de gasto

Cuadro 1

Colima							
Periodo	Gto CDA	1000	% Prep. Ejerc.	2000	% Prep. Ejerc.	3000	% Prep. Ejerc.
Ene-05	\$0	-	-	-	-	-	-
Feb-05	\$0	-	-	-	-	-	-
Mar-05	\$0	-	-	-	-	-	-
Abr-05	\$0	-	-	-	-	-	-
May-05	\$0	-	-	-	-	-	-
Jun-05	\$0	-	-	-	-	-	-
Jul-05	\$0	-	-	-	-	-	-
Ago-05	\$0	-	-	-	-	-	-
Sep-05	\$66,164	\$3,779	6%	\$39,252	59%	\$23,133	35%
Oct-05	\$61,214	\$4,350	7%	\$30,317	50%	\$26,547	43%
Nov-05	\$51,954	\$4,053	8%	\$26,062	50%	\$21,839	42%
Dic-05	\$48,565	-\$1,717	-4%	\$29,122	60%	\$21,160	44%
<b>Acum</b>	<b>\$227,896</b>	<b>\$10,464</b>	<b>5%</b>	<b>\$124,753</b>	<b>55%</b>	<b>\$92,679</b>	<b>41%</b>
Ene-06	\$39,229	\$24,602	63%	\$1,757	4%	\$12,870	33%
Feb-06	\$61,517	\$24,240	39%	\$12,951	21%	\$24,326	40%
Mar-06	\$64,801	\$24,770	38%	\$17,084	26%	\$22,947	35%
Abr-06	\$81,360	\$24,727	30%	\$20,073	25%	\$36,560	45%
May-06	\$73,352	\$25,562	35%	\$13,463	18%	\$34,327	47%
Jun-06	\$69,360	\$25,550	37%	\$20,163	29%	\$23,647	34%
Jul-06	\$89,308	\$25,216	28%	\$37,576	42%	\$26,516	30%
Ago-06	\$45,692	\$25,572	56%	\$2,679	6%	\$17,441	38%
Sep-06	\$51,369	\$25,419	49%	\$809	2%	\$25,141	49%
Oct-06	\$36,059	\$20,473	57%	\$850	2%	\$14,736	41%
Nov-06	\$60,109	\$30,516	51%	\$690	1%	\$28,903	48%
Dic-06	\$49,561	\$25,572	52%		0%	\$23,989	48%
<b>Acum</b>	<b>\$721,717</b>	<b>\$302,219</b>	<b>42%</b>	<b>\$128,095</b>	<b>18%</b>	<b>\$291,403</b>	<b>40%</b>

\* El gasto para Colima en 2006 fue de 729, 566 pesos. Sin embargo, Liconsa no proporciona el detalle por capítulo que alcance dicha cifra.



**Cuadro 2**

<b>Jalisco</b>							
<b>Periodo</b>	<b>Gto CDA</b>	<b>1000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>2000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>3000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>
<b>Ene-05</b>	\$1,026,116	\$543,441	53%	\$26,437	3%	\$456,239	44%
<b>Feb-05</b>	\$762,660	\$306,134	40%	\$86,136	11%	\$370,390	49%
<b>Mar-05</b>	\$817,918	\$415,753	51%	\$47,990	6%	\$354,175	43%
<b>Abr-05</b>	\$737,236	\$402,633	55%	\$67,434	9%	\$267,169	36%
<b>May-05</b>	\$883,786	\$453,882	51%	\$65,108	7%	\$364,796	41%
<b>Jun-05</b>	\$830,243	\$421,744	51%	\$75,065	9%	\$333,434	40%
<b>Jul-05</b>	\$992,218	\$447,967	45%	\$89,045	9%	\$455,205	46%
<b>Ago-05</b>	\$897,549	\$451,566	50%	\$67,024	7%	\$378,959	42%
<b>Sep-05</b>	\$933,685	\$455,298	49%	\$64,376	7%	\$414,011	44%
<b>Oct-05</b>	\$1,790,479	\$437,708	24%	\$130,791	7%	\$1,221,981	68%
<b>Nov-05</b>	\$971,908	\$438,123	45%	\$113,399	12%	\$420,386	43%
<b>Dic-05</b>	\$2,050,700	\$462,406	23%	\$842,639	41%	\$745,655	36%
<b>Acum</b>	<b>\$12,694,499</b>	<b>\$5,236,655</b>	<b>41%</b>	<b>\$1,675,444</b>	<b>13%</b>	<b>\$5,782,400</b>	<b>46%</b>
<b>Ene-06</b>	\$1,110,223	\$675,127	61%	\$25,593	2%	\$409,503	37%
<b>Feb-06</b>	\$1,372,166	\$685,472	50%	\$31,395	2%	\$655,299	48%
<b>Mar-06</b>	\$1,114,429	\$666,482	60%	\$32,438	3%	\$415,510	37%
<b>Abr-06</b>	\$1,156,450	\$607,656	53%	\$128,602	11%	\$420,192	36%
<b>May-06</b>	\$1,270,793	\$706,553	56%	\$116,924	9%	\$447,316	35%
<b>Jun-06</b>	\$1,471,428	\$744,655	51%	\$283,362	19%	\$443,412	30%
<b>Jul-06</b>	\$1,600,539	\$770,663	48%	\$153,018	10%	\$676,858	42%
<b>Ago-06</b>	\$1,323,470	\$699,643	53%	\$111,372	8%	\$512,456	39%
<b>Sep-06</b>	\$1,500,154	\$735,577	49%	\$175,743	12%	\$588,834	39%
<b>Oct-06</b>	\$1,603,633	\$777,552	48%	\$173,647	11%	\$652,434	41%
<b>Nov-06</b>	\$1,598,900	\$747,375	47%	\$306,102	19%	\$545,424	34%
<b>Dic-06</b>	\$1,934,044	\$729,380	38%	\$596,438	31%	\$608,226	31%
<b>Acum</b>	<b>\$17,056,230</b>	<b>\$8,546,135</b>	<b>50%</b>	<b>\$2,134,633</b>	<b>13%</b>	<b>\$6,375,462</b>	<b>37%</b>



**Cuadro 3**

Michoacán							
Periodo	Gto CDA	1000	% Prep. Ejerc.	2000	% Prep. Ejerc.	3000	% Prep. Ejerc.
Ene-05	\$52,778	\$0	-	\$1,261	-	\$51,517	-
Feb-05	\$12,595	\$0	-	-\$1,261	-	\$13,856	-
Mar-05	\$37,816	\$0	-	\$0	-	\$37,816	-
Abr-05	\$111,185	\$7,961	7%	\$1,939	2%	\$101,286	91%
May-05	\$140,262	\$47,887	34%	\$41,836	30%	\$50,539	36%
Jun-05	\$185,579	\$56,241	30%	\$24,099	13%	\$105,239	57%
Jul-05	\$80,792	\$60,752	75%	\$6,853	8%	\$13,187	16%
Ago-05	\$117,089	\$65,276	56%	\$2,518	2%	\$49,295	42%
Sep-05	\$135,722	\$64,137	47%	\$8,851	7%	\$62,734	46%
Oct-05	\$109,986	\$61,113	56%	\$1,796	2%	\$47,077	43%
Nov-05	\$116,400	\$56,189	48%	\$747	1%	\$59,465	51%
Dic-05	\$186,417	\$57,386	31%	\$74,303	40%	\$54,728	29%
<b>Acum</b>	<b>\$1,286,622</b>	<b>\$476,941</b>	<b>37%</b>	<b>\$162,941</b>	<b>13%</b>	<b>\$646,739</b>	<b>50%</b>
Ene-06	\$123,093	\$58,226	47%	\$3,110	3%	\$61,757	50%
Feb-06	\$126,397	\$58,874	47%	\$8,464	7%	\$59,058	47%
Mar-06	\$182,929	\$79,861	44%	\$25,667	14%	\$77,401	42%
Abr-06	\$168,711	\$95,202	56%	\$7,885	5%	\$65,624	39%
May-06	\$191,215	\$94,418	49%	\$18,808	10%	\$77,989	41%
Jun-06	\$210,214	\$93,867	45%	\$14,791	7%	\$101,556	48%
Jul-06	\$204,367	\$93,082	46%	\$10,593	5%	\$100,693	49%
Ago-06	\$201,846	\$95,526	47%	\$18,865	9%	\$87,455	43%
Sep-06	\$215,200	\$91,591	43%	\$17,296	8%	\$106,313	49%
Oct-06	\$200,288	\$94,546	47%	\$11,759	6%	\$93,983	47%
Nov-06	\$198,160	\$93,897	47%	\$12,197	6%	\$92,066	46%
Dic-06	\$185,166	\$94,450	51%	\$9,733	5%	\$80,983	44%
<b>Acum</b>	<b>\$2,207,585</b>	<b>\$1,043,539</b>	<b>47%</b>	<b>\$159,167</b>	<b>7%</b>	<b>\$1,004,879</b>	<b>46%</b>





**Cuadro 4**

Veracruz							
Periodo	Gto CDA	1000	% Prep. Ejerc.	2000	% Prep. Ejerc.	3000	% Prep. Ejerc.
Ene-05	\$71,298	\$44,423	62%	\$7,945	11%	\$18,930	27%
Feb-05	\$83,729	\$59,294	71%	\$8,194	10%	\$16,241	19%
Mar-05	\$122,021	\$80,868	66%	\$12,901	11%	\$28,252	23%
Abr-05	\$135,426	\$80,246	59%	\$8,443	6%	\$46,737	35%
May-05	\$141,306	\$79,597	56%	\$22,746	16%	\$38,963	28%
Jun-05	\$254,540	\$92,628	36%	\$29,507	12%	\$132,405	52%
Jul-05	\$204,831	\$85,960	42%	\$35,471	17%	\$83,400	41%
Ago-05	\$257,488	\$105,613	41%	\$34,142	13%	\$117,733	46%
Sep-05	\$172,125	\$96,875	56%	\$34,421	20%	\$40,829	24%
Oct-05	\$256,263	\$98,298	38%	\$30,058	12%	\$127,907	50%
Nov-05	\$244,758	\$93,403	38%	\$27,502	11%	\$123,854	51%
Dic-05	\$355,553	\$90,351	25%	\$128,971	36%	\$136,231	38%
<b>Acum</b>	<b>\$2,299,338</b>	<b>\$1,007,557</b>	<b>44%</b>	<b>\$380,300</b>	<b>17%</b>	<b>\$911,482</b>	<b>40%</b>
Ene-06	\$147,825	\$73,793	50%	\$35,476	24%	\$38,557	26%
Feb-06	\$165,769	\$59,395	36%	\$33,044	20%	\$73,330	44%
Mar-06	\$212,422	\$97,692	46%	\$38,978	18%	\$75,752	36%
Abr-06	\$377,358	\$148,576	39%	\$70,161	19%	\$158,621	42%
May-06	\$312,470	\$166,120	53%	\$57,735	18%	\$88,616	28%
Jun-06	\$337,064	\$148,829	44%	\$62,328	18%	\$125,907	37%
Jul-06	\$316,950	\$126,113	40%	\$62,867	20%	\$127,969	40%
Ago-06	\$376,381	\$200,714	53%	\$62,177	17%	\$113,490	30%
Sep-06	\$403,838	\$195,005	48%	\$60,227	15%	\$148,606	37%
Oct-06	\$774,826	\$206,624	27%	\$93,416	12%	\$474,787	61%
Nov-06	\$474,020	\$199,459	42%	\$50,447	11%	\$224,113	47%
Dic-06	\$510,714	\$207,559	41%	\$83,716	16%	\$219,439	43%
<b>Acum</b>	<b>\$4,409,636</b>	<b>\$1,829,879</b>	<b>41%</b>	<b>\$710,571</b>	<b>16%</b>	<b>\$1,869,186</b>	<b>42%</b>



**Cuadro 5**

<b>Campeche</b>							
<b>Periodo</b>	<b>Gto CDA</b>	<b>1000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>2000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>3000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>
Ene-05	-	-	-	-	-	-	-
Feb-05	-	-	-	-	-	-	-
Mar-05	-	-	-	-	-	-	-
Abr-05	-	-	-	-	-	-	-
May-05	-	-	-	-	-	-	-
Jun-05	-	-	-	-	-	-	-
Jul-05	-	-	-	-	-	-	-
Ago-05	-	-	-	-	-	-	-
Sep-05	-	-	-	-	-	-	-
Oct-05	-	-	-	-	-	-	-
Nov-05	-	-	-	-	-	-	-
Dic-05	-	-	-	-	-	-	-
Acum	-	-	-	-	-	-	-
Ene-06	\$60,729	\$32,795	54%	\$8,308	14%	\$19,626	32%
Feb-06	\$66,308	\$32,326	49%	\$7,728	12%	\$26,254	40%
Mar-06	\$67,994	\$32,232	47%	\$5,315	8%	\$30,447	45%
Abr-06	\$64,865	\$34,012	52%	\$3,629	6%	\$27,224	42%
May-06	\$69,203	\$34,214	49%	\$3,778	5%	\$31,211	45%
Jun-06	\$73,025	\$34,012	47%	\$4,057	6%	\$34,956	48%
Jul-06	\$77,349	\$34,407	44%	\$7,697	10%	\$35,245	46%
Ago-06	\$74,860	\$34,214	46%	\$8,370	11%	\$32,276	43%
Sep-06	\$72,437	\$34,011	47%	\$7,013	10%	\$31,413	43%
Oct-06	\$82,643	\$34,406	42%	\$3,943	5%	\$44,294	54%
Nov-06	\$69,486	\$34,011	49%	\$5,297	8%	\$30,178	43%
Dic-06	\$121,468	\$34,214	28%	\$4,743	4%	\$82,512	68%
Acum	<b>\$900,368</b>	<b>\$404,854</b>	<b>45%</b>	<b>\$69,878</b>	<b>8%</b>	<b>\$425,636</b>	<b>47%</b>



**Cuadro 6**

<b>Querétaro</b>							
<b>Periodo</b>	<b>Gto CDA</b>	<b>1000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>2000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>3000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>
Ene-05	-	-	-	-	-	-	-
Feb-05	-	-	-	-	-	-	-
Mar-05	-	-	-	-	-	-	-
Abr-05	-	-	-	-	-	-	-
May-05	-	-	-	-	-	-	-
Jun-05	-	-	-	-	-	-	-
Jul-05	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ago-05</b>	\$206,923	\$154,984	75%	\$16,579	8%	\$35,359	17%
<b>Sep-05</b>	\$117,750	\$76,577	65%	\$6,751	6%	\$34,422	29%
<b>Oct-05</b>	\$133,894	\$84,042	63%	\$16,692	12%	\$33,160	25%
<b>Nov-05</b>	\$135,327	\$85,155	63%	\$14,724	11%	\$35,448	26%
<b>Dic-05</b>	\$125,120	\$91,062	73%	-\$1,290	-1%	\$35,347	28%
<b>Acum</b>	<b>\$719,013</b>	<b>\$491,821</b>	<b>68%</b>	<b>\$53,457</b>	<b>7%</b>	<b>\$173,736</b>	<b>24%</b>
<b>Ene-06</b>	\$141,386	\$86,954	62%	\$3,805	3%	\$50,627	36%
<b>Feb-06</b>	\$162,997	\$87,077	53%	\$32,619	20%	\$43,301	27%
<b>Mar-06</b>	\$222,353	\$96,298	43%	\$82,000	37%	\$44,055	20%
<b>Abr-06</b>	\$150,922	\$96,323	64%	\$11,774	8%	\$42,825	28%
<b>May-06</b>	\$153,049	\$96,889	63%	\$10,708	7%	\$45,453	30%
<b>Jun-06</b>	\$226,650	\$96,323	42%	\$13,858	6%	\$116,469	51%
<b>Jul-06</b>	\$161,816	\$96,889	60%	\$11,662	7%	\$53,265	33%
<b>Ago-06</b>	\$172,502	\$97,382	56%	\$6,874	4%	\$68,245	40%
<b>Sep-06</b>	\$181,824	\$96,322	53%	\$13,124	7%	\$72,377	40%
<b>Oct-06</b>	\$158,482	\$97,382	61%	\$2,904	2%	\$58,196	37%
<b>Nov-06</b>	\$231,208	\$96,322	42%	\$15,998	7%	\$118,888	51%
<b>Dic-06</b>	\$163,932	\$96,889	59%	\$12,346	8%	\$54,697	33%
<b>Acum</b>	<b>\$2,127,120</b>	<b>\$1,141,051</b>	<b>54%</b>	<b>\$217,671</b>	<b>10%</b>	<b>\$768,398</b>	<b>36%</b>



**Cuadro 7**

Chihuahua							
Periodo	Gto CDA	1000	% Prep. Ejerc.	2000	% Prep. Ejerc.	3000	% Prep. Ejerc.
Ene-05	-	-	-	-	-	-	-
Feb-05	-	-	-	-	-	-	-
Mar-05	-	-	-	-	-	-	-
Abr-05	-	-	-	-	-	-	-
May-05	-	-	-	-	-	-	-
Jun-05	-	-	-	-	-	-	-
Jul-05	-	-	-	-	-	-	-
Ago-05	-	-	-	-	-	-	-
Sep-05	-	-	-	-	-	-	-
Oct-05	-	-	-	-	-	-	-
Nov-05	-	-	-	-	-	-	-
Dic-05	-	-	-	-	-	-	-
Acum	-	-	-	-	-	-	-
Ene-06	\$235,054	\$117,423	50%	\$12,079	5%	\$105,552	45%
Feb-06	\$272,970	\$115,524	42%	\$18,038	7%	\$139,408	51%
Mar-06	\$279,316	\$117,429	42%	\$19,654	7%	\$142,233	51%
Abr-06	\$273,993	\$116,897	43%	\$18,759	7%	\$138,337	50%
May-06	\$245,693	\$101,877	41%	\$17,082	7%	\$126,734	52%
Jun-06	\$250,124	\$100,892	40%	\$14,660	6%	\$134,572	54%
Jul-06	\$294,556	\$154,250	52%	\$10,446	4%	\$129,860	44%
Ago-06	\$272,159	\$122,671	45%	\$11,176	4%	\$138,313	51%
Sep-06	\$281,656	\$118,733	42%	\$16,539	6%	\$146,384	52%
Oct-06	\$253,980	\$119,135	47%	\$5,684	2%	\$129,161	51%
Nov-06	\$275,675	\$117,085	42%	\$19,107	7%	\$139,483	51%
Dic-06	\$267,010	\$116,702	44%	\$26,110	10%	\$124,198	47%
Acum	<b>\$3,202,186</b>	<b>\$1,418,618</b>	<b>44%</b>	<b>\$189,334</b>	<b>6%</b>	<b>\$1,594,234</b>	<b>50%</b>



**Cuadro 8**

Guanajuato							
Periodo	Gto CDA	1000	% Prep. Ejerc.	2000	% Prep. Ejerc.	3000	% Prep. Ejerc.
Ene-05	-	-	-	-	-	-	-
Feb-05	-	-	-	-	-	-	-
Mar-05	\$254,944	\$155,328	61%	\$174	0%	\$99,441	39%
Abr-05	\$107,359	\$64,909	60%	\$1,347	1%	\$41,103	38%
May-05	\$123,769	\$68,811	56%	\$314	0%	\$54,643	44%
Jun-05	\$116,498	\$65,590	56%	\$1,069	1%	\$49,839	43%
Jul-05	\$104,941	\$62,155	59%	\$720	1%	\$42,066	40%
Ago-05	\$102,574	\$64,579	63%	\$153	0%	\$37,841	37%
Sep-05	\$115,791	\$68,440	59%	\$990	1%	\$46,361	40%
Oct-05	\$151,121	\$68,703	45%	\$3,745	2%	\$78,674	52%
Nov-05	\$110,605	\$66,135	60%	\$129	0%	\$44,342	40%
Dic-05	\$143,583	\$57,688	40%	\$10,481	7%	\$75,414	53%
<b>Acum</b>	<b>\$1,331,185</b>	<b>\$742,339</b>	<b>56%</b>	<b>\$19,121</b>	<b>1%</b>	<b>\$569,725</b>	<b>43%</b>
Ene-06	\$113,663	\$64,046	56%	\$810	1%	\$48,807	43%
Feb-06	\$134,543	\$68,810	51%	\$12,440	9%	\$53,293	40%
Mar-06	\$144,540	\$89,829	62%	\$0	0%	\$54,711	38%
Abr-06	\$224,827	\$119,623	53%	\$42,248	19%	\$62,956	28%
May-06	\$215,848	\$126,405	59%	\$19,058	9%	\$70,385	33%
Jun-06	\$265,371	\$127,380	48%	\$44,009	17%	\$93,982	35%
Jul-06	\$228,657	\$127,977	56%	\$27,927	12%	\$72,753	32%
Ago-06	\$228,432	\$127,074	56%	\$7,862	3%	\$93,496	41%
Sep-06	\$208,326	\$120,018	58%	\$7,437	4%	\$80,872	39%
Oct-06	\$208,326	\$120,018	58%	\$7,437	4%	\$80,872	39%
Nov-06	\$249,557	\$128,885	52%	\$30,033	12%	\$90,639	36%
Dic-06	\$262,762	\$117,614	45%	\$36,680	14%	\$108,468	41%
<b>Acum</b>	<b>\$2,484,853</b>	<b>\$1,337,678</b>	<b>54%</b>	<b>\$235,941</b>	<b>9%</b>	<b>\$911,234</b>	<b>37%</b>



**Cuadro 9**

<b>Aguascalientes</b>							
<b>Periodo</b>	<b>Gto CDA</b>	<b>1000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>2000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>3000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>
Ene-05	-	-	-	-	-	-	-
Feb-05	-	-	-	-	-	-	-
Mar-05	-	-	-	-	-	-	-
Abr-05	-	-	-	-	-	-	-
May-05	-	-	-	-	-	-	-
Jun-05	-	-	-	-	-	-	-
Jul-05	-	-	-	-	-	-	-
Ago-05	-	-	-	-	-	-	-
Sep-05	-	-	-	-	-	-	-
Oct-05	-	-	-	-	-	-	-
Nov-05	-	-	-	-	-	-	-
Dic-05	-	-	-	-	-	-	-
Acum	-	-	-	-	-	-	-
Ene-06	-	-	-	-	-	-	-
Feb-06	\$125,149	\$43,377	35%	\$8,282	7%	\$73,490	59%
Mar-06	\$166,765	\$95,322	57%	\$30,135	18%	\$41,308	25%
Abr-06	\$187,713	\$98,004	52%	\$12,360	7%	\$77,349	41%
May-06	\$190,600	\$99,900	52%	\$6,998	4%	\$83,702	44%
Jun-06	\$321,624	\$100,931	31%	\$17,390	5%	\$203,303	63%
Jul-06	\$187,743	\$98,192	52%	\$7,444	4%	\$82,107	44%
Ago-06	\$172,822	\$76,394	44%	\$12,992	8%	\$83,436	48%
Sep-06	\$212,818	\$92,905	44%	\$35,586	17%	\$84,327	40%
Oct-06	\$141,103	\$88,975	63%	\$4,345	3%	\$47,783	34%
Nov-06	\$151,418	\$94,793	63%	\$10,720	7%	\$45,905	30%
Dic-06	\$152,073	\$92,820	61%	\$14,685	10%	\$44,568	29%
Acum	<b>\$2,009,828</b>	<b>\$981,613</b>	<b>49%</b>	<b>\$160,937</b>	<b>8%</b>	<b>\$867,278</b>	<b>43%</b>



**Cuadro 10**

<b>Zacatecas</b>							
<b>Periodo</b>	<b>Gto CDA</b>	<b>1000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>2000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>	<b>3000</b>	<b>% Prep. Ejerc.</b>
Ene-05	-	-	-	-	-	-	-
Feb-05	-	-	-	-	-	-	-
Mar-05	-	-	-	-	-	-	-
Abr-05	-	-	-	-	-	-	-
May-05	-	-	-	-	-	-	-
Jun-05	-	-	-	-	-	-	-
Jul-05	-	-	-	-	-	-	-
Ago-05	-	-	-	-	-	-	-
Sep-05	-	-	-	-	-	-	-
Oct-05	-	-	-	-	-	-	-
Nov-05	-	-	-	-	-	-	-
Dic-05	-	-	-	-	-	-	-
Acum	-	-	-	-	-	-	-
Ene-06	\$127,465	\$61,785	48%	\$1,057	1%	\$64,623	51%
Feb-06	\$216,222	\$113,853	53%	\$16,636	8%	\$85,733	40%
Mar-06	\$216,768	\$108,923	50%	\$16,392	8%	\$91,452	42%
Abr-06	\$204,246	\$118,123	58%	\$15,900	8%	\$70,223	34%
May-06	\$260,717	\$111,748	43%	\$11,624	4%	\$137,345	53%
Jun-06	\$282,724	\$127,925	45%	\$34,165	12%	\$120,634	43%
Jul-06	\$212,017	\$103,234	49%	\$10,359	5%	\$98,424	46%
Ago-06	\$286,852	\$122,739	43%	\$43,151	15%	\$120,962	42%
Sep-06	\$257,094	\$102,739	40%	\$39,953	16%	\$114,402	44%
Oct-06	\$0		0%		0%		0%
Nov-06	\$0		0%		0%		0%
Dic-06	\$236,603	\$121,333	51%	\$13,364	6%	\$101,905	43%
Acum	<b>\$2,300,708</b>	<b>\$1,092,402</b>	<b>47%</b>	<b>\$202,602</b>	<b>9%</b>	<b>\$1,005,704</b>	<b>44%</b>



Cuadro 11

Chiapas							
Periodo	Gto CDA	1000	% Prep. Ejerc.	2000	% Prep. Ejerc.	3000	% Prep. Ejerc.
Ene-06	-	-	-	-	-	-	-
Feb-06	-	-	-	-	-	-	-
Mar-06	-	-	-	-	-	-	-
Abr-06	-	-	-	-	-	-	-
May-06	-	-	-	-	-	-	-
Jun-06	-	-	-	-	-	-	-
Jul-06	-	-	-	-	-	-	-
Ago-06	-	-	-	-	-	-	-
Sep-06	\$786,488	\$470,306	60%	\$60,456	8%	\$255,726	33%
Oct-06	\$177,359	\$81,338	46%	\$7,998	5%	\$88,023	50%
Nov-06	\$172,542	\$80,029	46%	\$8,027	5%	\$84,486	49%
Dic-06	\$146,143	\$53,926	37%	\$7,347	5%	\$84,870	58%
Acum	\$1,282,532	\$685,599	53%	\$83,828	7%	\$513,105	40%