

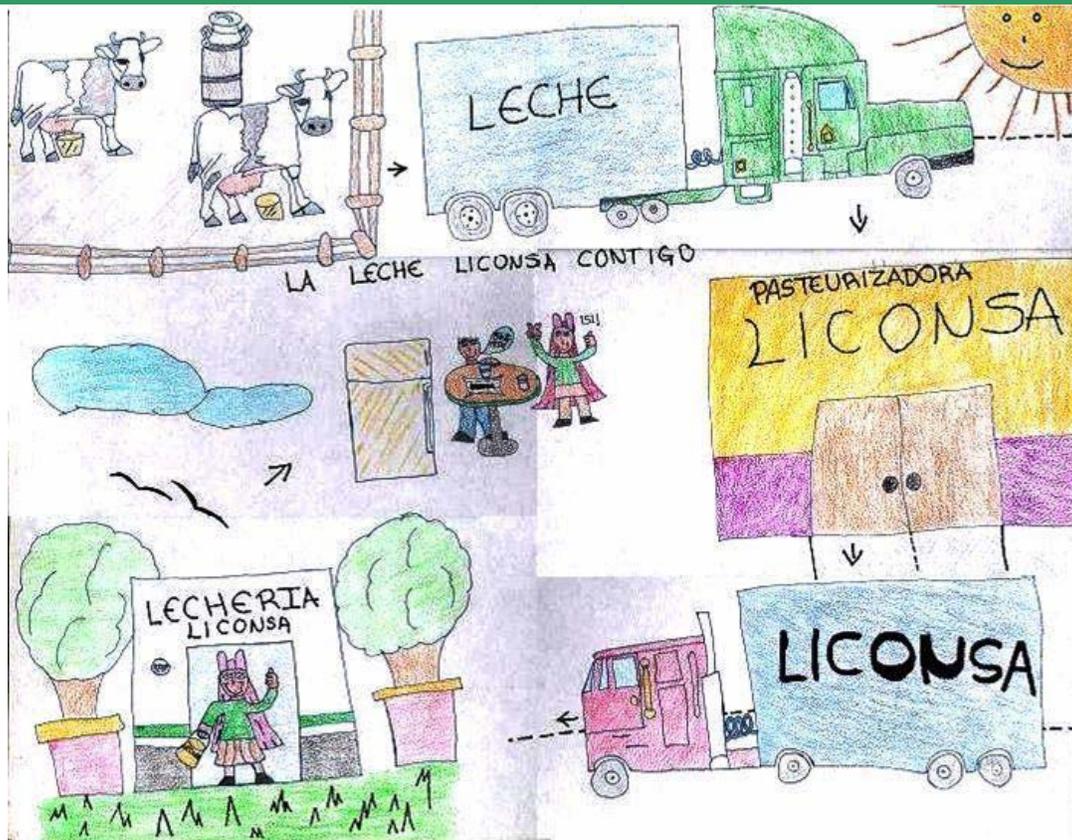


TECNOLÓGICO
DE MONTERREY®



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

Evaluación externa de resultados del
Programa de Abasto Social de Leche
enero - diciembre 2006
REPORTE FINAL



México D. F., marzo de 2007



Evaluación externa de resultados del Programa de Abasto Social de Leche enero - diciembre 2006

REPORTE FINAL

Coordinador General
Jorge Mario Soto Romero

Investigadores
Claudia Sánchez Velasco
Andrés Blancas Martínez
Edgar Aragón Mladosich
Ingrid Schockaert
Alfonso Brown del Rivero
Angélica Zambrano Osorio

Asistentes
Ana Gabriela Ayala Núñez
Rubi Ligia Hernández Godínez
Alejandra Hermosillo Mercado
Martha Mabely Rodríguez Paz

Empresa Encuestadora
100% Market Research

Dibujo en portada
Jonathan Ramírez Almendárez
(beneficiario de San Luís Potosí)



Índice

I.	Introducción	6
A.	Antecedentes.....	6
B.	Descripción general del programa.....	6
C.	Relevancia de la evaluación.....	8
D.	Marco legal, condiciones y contenido de la evaluación del PASL 2006.....	9
II.	Evaluación de diseño	17
A.	Cuadro resumen.....	17
B.	Introducción.....	19
C.	Análisis histórico e institucional.....	19
D.	Diagnóstico de la situación inicial.....	32
E.	Análisis de la pertinencia de la incorporación del enfoque de género y de la adecuada identificación de la población potencial y el objetivo que dio origen al programa.....	34
F.	Análisis de la Matriz de Marco Lógico del Programa de Abasto Social de Leche 2006.....	42
G.	Análisis de las modificaciones a las ROP 2006 con relación a 2004.....	64
H.	Recomendaciones para modificar Reglas de Operación del PASL.....	98
I.	Conclusiones y recomendaciones.....	101
III.	Evaluación de cobertura y focalización	109
A.	Cuadro resumen.....	109
B.	Introducción.....	112
C.	Presencia.....	114
D.	Presencia geográfica.....	121
E.	Cobertura y atención.....	123
F.	Análisis de puntos de atención.....	145
G.	Perfil y características socioeconómicas del padrón, con énfasis en el enfoque de equidad de equidad de género.....	163
H.	Focalización.....	167
I.	Oportunidades y limitaciones para aumentar la cobertura del PASL.....	177
J.	Conclusiones.....	179
IV.	Evaluación de operación financiera (cumplimiento de metas físicas, financieras y de resultados)	184
A.	Cuadro resumen.....	184
B.	Introducción.....	186
C.	Metas físicas, financieras, de resultados y análisis de eficacia.....	187
D.	Análisis de Costos.....	196
E.	Conclusiones y recomendaciones.....	228
V.	Evaluación de operación administrativa	231
A.	Cuadro resumen.....	231
B.	Introducción.....	232
C.	Diagrama de flujo del PASL.....	233



D.	Verificación de la existencia y utilización de sistemas de información que permitan dar un seguimiento interno al cumplimiento de Reglas de Operación ..	339
E.	Valoración de los indicadores de gestión y evaluación reportados	242
F.	Verificación de los sistemas de información, mecanismos de evaluación interna, de los mecanismos de quejas, denuncias e irregularidades	246
G.	Verificación de que los beneficiarios conocen el reglamento al cual están sujetos las familias beneficiarias y que cumplen con el mismo.....	258
H.	Comprobar el cumplimiento de las Reglas de Operación y adecuado funcionamiento de los procesos	260
I.	Verificación de los tiempos de respuesta para la incorporación de los beneficiarios	265
J.	Verificación en campo del funcionamiento de la PDA en relación a la reducción en el tiempo en la entrega de dotación a la familia aceptada	266
K.	Verificación de la aplicación del sistema de puntaje	268
L.	Comprobación de que los trámites que realizan los beneficiarios son sin ningún costo y que la atención recibida por el personal de Liconsa es adecuada	269
M.	Operación de lecherías	270
N.	Características de las lecherías	278
O.	Comités de Beneficiarios.....	288
P.	Medida en que se han corregido los principales retos operativos señalados en las evaluaciones anteriores	296
Q.	Conclusiones y recomendaciones.....	304
VI.	Evaluación de resultados: beneficios económicos y sociales.....	311
A.	Cuadro resumen.....	311
B.	Introducción	312
C.	Índice Foster-Greer-Thorbecke	315
D.	Primer ejercicio: familias Liconsa versus familias no Liconsa	316
E.	Segundo ejercicio: familias Liconsa versus familias no Liconsa que no consumen leche Liconsa	322
F.	Explicación de las diferencias entre el primer y segundo ejercicios.....	326
G.	Implicaciones de la venta de leche comercial de Liconsa para el impacto del PASL sobre el consumo de leche	330
H.	Conclusiones	343
VII.	Evaluación de la percepción de los beneficiarios	348
A.	Cuadro resumen.....	348
B.	Introducción	349
C.	Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios del PASL 2006	349
D.	Acceso al programa y atención recibida.....	351
E.	Opinión sobre los apoyos obtenidos	388
F.	Transparencia y rendición de cuentas.....	398
G.	Análisis histórico de percepción	405
H.	Conclusiones y recomendaciones.....	407
VIII.	Meta-análisis del Programa de Abasto Social de Leche	415
A.	Evaluación de cobertura y focalización	415



B.	Evaluación de operación (cumplimiento de las metas físicas, financieras y de resultados).....	423
C.	Evaluación de operación administrativa.....	427
D.	Evaluación de la percepción de los beneficiarios.....	430
E.	Evaluación de resultados	432
IX.	Apuntes prospectivos globales	444
A.	Introducción.....	444
B.	Abasto Social de Leche y Oportunidades: ¿duplicidad o complementariedad? ..	445
C.	La sustentabilidad financiera de Liconsa: un problema no resuelto.....	460
D.	Llegar más lejos, beneficiar a más, lograr más: áreas de oportunidad y propuestas para ampliar la presencia, cobertura y el impacto del PASL y de Liconsa	476
E.	Conclusiones y recomendaciones globales	485
X.	Bibliografía.....	494
XI.	Anexo 1: Memoria de la aplicación del puntaje del PASL a la ENIGH 2005	499
A.	Antecedentes.....	499
B.	Determinación de valores de las variables requeridas.....	499
C.	Aplicación del sistema de puntaje	501
XII.	Anexo 2: Análisis y prospectiva de la sustentabilidad financiera de Liconsa en la evaluación de medio término	503
A.	La sustentabilidad financiera de Liconsa: actualizar el precio o incrementar los recursos fiscales.....	503
B.	Conclusiones, recomendaciones y apuntes prospectivos globales	529
XIII.	Anexos metodológicos de la evaluación de resultados (1,2,3 y 4)	534
A.	Anexo 1: Análisis de la calidad de los datos de la encuesta realizada en agosto 2006 y la selección de los casos del estudio.....	534
B.	Anexo 2: Medición de las variables principales.....	535
C.	Anexo 3: El procedimiento del aparejamiento	537
D.	Anexo 4: El procedimiento del aparejamiento en el estudio sobre las implicaciones de la venta de leche comercial	544



I. Introducción

A. Antecedentes

El Programa de Abasto Social de Leche surgió formalmente en 1949 con la creación de la *Nacional Distribuidora y Reguladora S.A.*, NADYRSA y la sociedad denominada *Lechería Nacional*, para después convertirse en la *Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A.*, CEIMSA hasta transformarse en 1962 en la *Compañía Nacional de Subsistencias Populares*. En 1972 recibió un importante impulso con la creación de *Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.*

A partir de diciembre de 1994 el programa se resectorizó de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Ese cambio determinó su desincorporación como filial del *Sistema Conasupo* y por tanto la sustitución de su razón social a la actual *Liconsa, S.A. de C.V.* (Liconsa). En 1999 su acción quedó sujeta a las Reglas de Operación para el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S. A. de C. V. La operación, coordinación, seguimiento y evaluación del programa están regulados por los estatutos sociales de Liconsa y por las Reglas de Operación 2006, publicadas el 17 de febrero del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

B. Descripción general del programa

El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., es un componente muy importante de la estrategia del Gobierno Federal para la superación de la pobreza. Es históricamente uno de los programas más antiguos



de política social del país y con un amplio alcance en todas las entidades, que se ha modificado y renovado según las condiciones nacionales.

El PASL tiene como fin y propósito contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades, otorgando un beneficio al ingreso de las familias en condiciones de pobreza, mediante el suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales al precio autorizado por el Consejo de Administración, misma que se vende a precio sustancialmente menor con respecto al mercado.

Para lograrlo, el programa realiza una intervención focalizada, que es uno de sus principales componentes, bajo dos esquemas de trabajo. El primero es el de *Abasto Comunitario*, en el cual aplica un estudio socioeconómico a las familias que viven en las localidades urbanas y rurales atendidas por el programa, con la intención de valorar su elegibilidad e integrar un padrón de beneficiarios. A cada familia se le entrega una tarjeta que le da derecho, en función del número de beneficiarios, a una dotación semanal de leche de \$3.50 por litro, ya sea en forma líquida o en polvo, en función del número de beneficiarios.

El segundo esquema es el de *Convenios Interinstitucionales*, mediante el cual se distribuye leche a precio de \$3.50 por litro en el marco de convenios suscritos con organismos como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, antes Instituto Nacional Indigenista, [INI]), el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), diversos organismos de la sociedad civil—en especial casas de asistencia y con personas morales legalmente constituidas sin fines de lucro, conforme al artículo 54 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, a efecto de otorgar el beneficio de la leche a aquellos segmentos de la población objetivo que no estén siendo atendidos mediante el mecanismo anterior. Asimismo, se podrán celebrar convenios modificatorios para ajustar, en su caso, las dotaciones de leche por beneficiario, el número de días de dotación por mes y



el número de beneficiarios que a través de ellos se atiende, sin rebasar la dotación autorizada de cuatro litros semanales por beneficiario.

C. 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.

D. Marco legal, condiciones y contenido de la evaluación del PASL 2006

Una vez analizadas sus propuestas técnica y económica, Liconsa informó al Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, que había determinado adjudicar el contrato a esta institución educativa para llevar a cabo la evaluación de resultados 2006 del Programa de Abasto Social de Leche (PASL).

En cumplimiento de los compromisos adquiridos, un equipo de investigadores del Centro de Estudios Estratégicos, del ITESM Campus Ciudad de México, nos dimos a la tarea de realizar las actividades necesarias para evaluar los resultados del programa. Para ello, se realizó un esfuerzo de recopilación de información de gabinete, contando para ello con la colaboración del personal y directivos de Liconsa.

i) Requerimientos de la evaluación

Tradicionalmente, las evaluaciones de los programas se han concentrado en la medición de los recursos comprometidos y de los servicios proporcionados. Si bien estos elementos son importantes, es necesario profundizar en las premisas básicas de evaluación a efecto de obtener una base objetiva que permita a la sociedad juzgar la trascendencia e impacto del mismo. A continuación se presentan los criterios y requerimientos a evaluar bajo una metodología sustentada, dado que es de vital importancia determinar si las acciones del programa están diseñadas e instrumentadas correctamente y en su caso, si es necesario adecuarlas o mejorarlas.



ii) Diseño

- Análisis histórico e institucional
 - ¿Cómo ha influenciado la historia institucional de Liconsa en la definición de la problemática que atiende el PASL, a nivel de política pública y en función de las demandas sociales que atiende?
 - ¿Cuál ha sido el efecto de la historia institucional de Liconsa en la definición de los objetivos, criterios y mecanismos con los que opera el PASL?
 - ¿Cómo ha influido la historia institucional en la capacidad de Liconsa para alcanzar sus metas y objetivos actuales?
 - ¿Cuáles son las principales fortalezas y restricciones institucionales, físicas y financieras que enfrenta el programa para atender los objetivos definidos en sus ROP, y cómo la historia institucional de Liconsa condiciona o favorece su solución en el corto plazo?
 - ¿En qué forma explica este análisis la recurrencia de ciertas recomendaciones de las evaluaciones externas de años anteriores?
- Diagnóstico de la Situación Inicial
 - ¿Se identifica adecuadamente el problema o necesidad que da origen al Programa?
 - ¿Han sido definidos adecuadamente la población potencial y el objetivo en función del problema/necesidad que dio origen al PASL?
 - ¿Es pertinente la incorporación del enfoque de género? De ser así, ¿se incorporó en la definición de la población objetivo?
- Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico
 - ¿Son suficientes y necesarias las actividades diseñadas para producir los componentes (productos) del Programa?
 - ¿Son suficientes y necesarios 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 (PND)?
- En caso de ser pertinente la incorporación del enfoque de género, ¿éste fue incorporado en la definición del resultado y/o componentes, y/o en los procesos involucrados en la producción o provisión de los bienes y servicios de los componentes?
- ¿Se consideran válidos los supuestos del Programa, tal como se plantean en la Matriz de Marco Lógico? ¿Para cuáles de esos 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 de Marco Lógico del Programa?
- Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico
 - ¿Existen indicadores adecuados para medir el desempeño del Programa a nivel de impactos, resultados y productos?
 - En caso de ser pertinente la incorporación del enfoque de género, ¿se presentan indicadores para medir los efectos que ha tenido el Programa en la situación de hombres y mujeres?
 - ¿Se han identificado los medios de verificación?, ¿Permiten éstos verificar los indicadores definidos? ¿Cuáles son las mejoras necesarias en los sistemas de información para obtenerlos?
 - 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 con relación a 2004. ¿Por qué se dieron estos cambios? ¿En qué medida los cambios registrados



responden a retos o recomendaciones específicas de evaluaciones anteriores?

- 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?

iii) Cobertura y focalización

- Analizar el desempeño del PASL en cuanto a su cobertura y focalización para el ejercicio 2006, haciendo uso de toda la información disponible y compararlo con los resultados del periodo 2002-2005.
- Focalización
- Determinar en qué medida los recursos y acciones del programa (puntos de atención y beneficiarios) se han dirigido a la población en condiciones de pobreza.
 - Calcular el porcentaje de la población objetivo (a nivel de hogares y beneficiarios) que no reciben apoyos del programa, así como el porcentaje de la población (a nivel hogar y beneficiarios) que no forman parte de la población objetivo, pero reciben apoyos del PASL.
- Cobertura
- Analizar la cobertura en relación a la población total (a nivel de hogares y beneficiarios de la población objetivos del programa) y a la población que se ha considerando atender cada año (población programada).
 - Indicar si existen estimaciones del tamaño de la población objetivo realizadas por el programa y analizar su validez.
 - Analizar la cobertura del programa durante el periodo de operación en la presente administración a nivel nacional y por estado.
 - Comparar las cifras del 2002 al 2006 integrando dos cortes de información: uno a diciembre y el otro a junio de cada año.



- Determinar la proporción de la población de las microrregiones atendida por el programa, a nivel nacional, estatal y municipal. Adicionalmente, se deberá realizar este análisis para la distribución de los puntos de venta diferenciado entre Abasto Comunitario y Convenios Interinstitucionales, y en su capacidad de atención en relación a la población objetivo presente en casa tipo de localidad y región.
- Análisis sobre las oportunidades y limitaciones para aumentar la cobertura del PASL.

iv) Operación financiera

- Cumplimiento de metas físicas, financieras y de resultados
 - Verificar la existencia y avance en el cumplimiento de metas físicas financieras y de resultado del programa.
- Metas físicas y financieras
 - Analizar la forma y mecanismos para establecer y actualizar las metas durante el año; así como el avance en el cumplimiento de las metas físicas y financieras de acuerdo a los techos presupuestales 2006. Esta información debe contrastarse con el cumplimiento de metas físicas y financieras de ejercicios presupuestales anteriores (2002-2005).
- Metas de resultados.
 - Verificar la existencia de metas de resultados o desempeño que le permitan al programa guiar su operación.
 - Incluir la existencia de metas de resultados a nivel nacional y estatal, los procesos mediante los cuáles fueron determinados y su congruencia con las metas físicas y financieras del programa.
 - ¿Cuáles son los documentos donde se establecen las metas de resultados o desempeño (a nivel nacional y estatal) del programa?



- ¿Las metas físicas, financieras y de resultados son realistas y congruentes entre sí (i.e. es posible alcanzar los resultados esperados dado el nivel de recursos asignados y los planes de operación)?
- ¿Cuáles son los mecanismos utilizados para dar seguimiento al cumplimiento de metas de resultados?
- ¿Cuál es el grado de cumplimiento de las metas de resultados?
- Análisis de costos
 - Incluir un análisis de los costos de operación del programa en el que se especifique el porcentaje del presupuesto ejercido destinado a la operación del programa, y el costo de hacer llegar un peso a manos de los beneficiarios. Este análisis deberá considerar diferencias por tipo de leche, y a nivel estatal, tamaño de localidad y por nivel de marginación.
 - Determinar el costo total promedio de atender a un beneficiario, donde los resultados deberán incluir un análisis por región.
 - Realizar una comparación de los costos unitarios con los beneficiarios generados a un beneficiario promedio.

v) *Operación administrativa*

- Diagrama de flujo
- Cumplimiento de las reglas de operación y lineamientos (o manuales) de operación, así como la normatividad general del programa.
 - Tecnología utilizada para el “Registro de Información” y el sistema de puntaje con el mecanismo denominado Asistente Digital Personalizado (PDA).
 - Verificar en campo el funcionamiento del PDA, en relación a la reducción en el tiempo en la entrega de la tarjeta de dotación a la familia aceptada.
- Operación de Lecherías
 - Analizar las características, funcionalidad y diseño del “Estudio de factibilidad para la instalación de una lechería”;



- Analizar si la apertura y/o cierre de lecherías corresponde a los criterios establecidos en las ROP y el “Estudio de factibilidad para la instalación de una lechería”;
- Analizar el funcionamiento de las lecherías;
- Criterios para la apertura de nuevos puntos de venta;
- Analizar el papel de los promotores sociales;
- Operación de los puntos de venta de leche fluida;
- Características de las Lecherías
 - Analizar el perfil de los encargados de la lechería y el personal;
 - Determinar las características de la lechería y de los servicios brindados;
 - Analizar la infraestructura disponible y estado actual de las instalaciones;
 - Verificar el Mantenimiento;
 - Analizar el nivel de utilización;
 - Verificación de Precios y condicionamientos para recibir la leche.
- Comités de Beneficiarios
 - Analizar el funcionamiento de los Comités de Beneficiarios;
 - Determinar si existen mecanismos de verificación de las funciones de los integrantes de los Comités de Beneficiarios;
 - Determinar si el funcionamiento de los Comités de Beneficiarios aporta información oportuna, relevante y sistematizada a la operación del PASL;
 - Verificar si la integración de los Comités de Beneficiarios se cumple de acuerdo con la normatividad del programa.

vi) Resultados (beneficios económicos y sociales)

- Realizar un análisis del margen de ahorro al consumidor
- Evaluar el impacto económico y social del programa en el corto plazo en las familias beneficiadas, incluyendo los efectos sobre la estructura de ingreso y gasto de los hogares, de acuerdo a la tipología del hogar.



vii) Percepción de los beneficiarios

- Acceso al Programa y Atención Recibida
 - Conocimiento e identificación de LICONSA SA de CV.
 - Entendimiento de la forma en que operan las lecherías LICONSA, sus Comités de Beneficiarios y los Promotores Sociales.
 - Opinión sobre la accesibilidad al Programa en términos de difusión, cercanía, solicitud de información y realización de trámites, horarios de atención, entre otros.
 - Planteamiento de problemas o quejas. Oportunidad de respuesta del programa a los trámites de solicitud de apoyo y a las quejas.
- Apoyos Obtenidos
 - Opinión sobre la calidad, precio y suficiencia del producto.
 - Opinión sobre la calidad de los servicios adicionales 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 beneficiarios y actores clave sobre la rendición de cuentas y sobre el uso y manejo de los recursos de las Lecherías Liconsa.

viii) Meta-análisis

- Se deberá realizar un meta-análisis del programa utilizando los resultados de las evaluaciones enero-diciembre de 2002 al 2005. 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 beneficiarios.



II. Evaluación de diseño

A. Cuadro resumen

Diseño del Programa de Abasto Social de Leche	
1	El Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa se puede considerar un caso de éxito dentro de la administración pública del país, tanto por el cumplimiento de sus objetivos programáticos de carácter alimentario y nutricional como por la capacidad de gestión operativa y financiera de la empresa.
2	El PASL y Liconsa se han enfrentado a dos retos en materia de diseño que no se han podido resolver adecuadamente; la disminución de la capacidad del programa y de la empresa para autofinanciarse y la entrada en vigor y rápida expansión del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN).
3	El equipo evaluador no considera que el PASL deba aplicar un enfoque de género, sino aplicar criterios de vulnerabilidad nutricional con bases fisiológicas.
4	La población potencial y el objetivo que se ha establecido en función del problema o necesidad que dio origen al PASL, se ha identificado adecuadamente.
5	La operación de Liconsa ha sido históricamente urbana y a pesar de los esfuerzos, actualmente 50% de los de beneficiarios se encuentran en dichas zonas.



<p>6</p>	<p>En lo general, este equipo evaluador valida la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Marco Lógico del PASL 2006.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En términos generales, todos los supuestos de sustentabilidad de la MML se consideran válidos y pertinentes excepto: <i>“El Gobierno Federal debe garantizar la asignación de recursos para cubrir la operación de Liconsa para absorber eventuales pérdidas de operación originado por variaciones en los precios nacionales o internacionales de la leche”</i>. Liconsa está diseñada para ser una empresa autofinanciable. • La MML no contempla dentro de los supuestos un enunciado que se incluía antes de 2004 como objetivo específico en las Reglas de Operación referente a: <i>garantizar la adquisición de leche como su materia prima en el mercado nacional e internacional, en las mejores condiciones al menor costo posible, o en su defecto, pudiendo disponer de recursos fiscales para cubrir su operación</i>. La eliminación de este objetivo se debe a la entrada en funcionamiento del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), el cual debería ser financiado en su totalidad a través de recursos fiscales. • En general, se consideran suficientes y adecuados los indicadores desarrollados para medir el desempeño del programa a nivel de impactos, resultados y productos. La única excepción a esta conclusión es la relacionada con los indicadores del enfoque de género al PASL, serían en todo caso innecesarios o poco relevantes.
<p>7</p>	<p>El análisis de las modificaciones de las ROP 2006, subraya incisos que este equipo evaluador ha recomendado modificar y que no se han atendido:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se dejó un punto importante contemplado en las ROP 2002: <i>“adquirir leche como su materia prima en el mercado nacional e internacional, en las mejores condiciones al menor costo posible”</i>. Este equipo evaluador recomienda rescatar este objetivo específico. 2. Sobre la doble exclusión del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el PASL, se recomienda de nueva cuenta modificar las Reglas de Operación de ambos programas para que tanto las familias como los individuos que cumplan con la elegibilidad de cada programa puedan recibir los beneficios de ambos programas. 3. Se recomienda modificar las Reglas de Operación del PASL para integrar y atender a los hombres adolescentes entre los 13 y 15 años; esta recomendación ya se había elaborado en la Evaluación Externa del PASL 2003.



B. Introducción

Este capítulo analiza la influencia de la historia sobre la dinámica del Programa de Abasto Social y de Liconsa; por otra parte, con el soporte del análisis histórico se señala el diagnóstico de la situación inicial que le dio origen al programa. En el siguiente apartado se analiza la no pertinencia del enfoque de género; acto seguido se analiza la Matriz de Marco Lógico, para terminar con el estudio de las modificaciones de las Reglas de Operación 2006, del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

C. Análisis histórico e institucional

1. *Influencia en la definición de la problemática que atiende el PASL*

El modelo PASL-Liconsa presenta características únicas y no fácilmente replicables en otros contextos; más aun, en opinión de este equipo evaluador, el diseño actual del programa probablemente responde más al desarrollo histórico de la paraestatal y de su relación como agente del gobierno con las comunidades y familias beneficiarias, que a las nuevas tendencias de la teoría del combate a la pobreza y a las directrices de los programas y políticas sociales en México de los años recientes—lo cual no significa que el diseño sea incompatible o contrario a dichas tendencias. Lo anterior resulta importante, pues la estructura de Liconsa, sus formas de operación y padrón de beneficiarios influyen determinadamente sobre el PASL: en la toma de decisiones, la atención de necesidades y potencialidades de la empresa.

El abasto de leche en México ha representado un problema nacional desde mediados del siglo pasado que ha sido agravado, entre otras cosas, por el



importante crecimiento demográfico y la falta de organización y competitividad de los ganaderos del país. En general, el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), ha estado estrechamente ligado a los propósitos y acciones de Liconsa y sus antecesores. La problemática que dicho 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 sostener que las historias del PASL y la institucionalización de Liconsa están estrechamente vinculadas.

Los problemas con el abasto en sus inicios se pueden entender a través de dos problemáticas fundamentales: (1) la pretensión de los productores de leche nacional de aumentar sus ingresos y, (2) la preocupación por parte del Estado de buscar un mejor nivel de salud en la población mediante el aumento en la ingesta de nutrientes en la población.¹ Es así como comienza la historia de la leche en México, ligada estrechamente a la política económica nacional e internacional coyuntural y a las necesidades del país.

Una de las primeras intervenciones del Estado (1925) se inclinó en primera instancia, 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.² En segundo lugar, en coadyuvar en la producción de leche permitiendo entre otras cosas, la importación de leche en polvo –más barata- para nivelar los precios del mercado. Es necesario entender que el Programa de Abasto Social, guarda una estrecha vinculación con intervenciones estatales para resolver los problemas de abasto debido a la incapacidad de producción lechera nacional y a la desnutrición de la población en general. Los orígenes de lo que sería la Nacional Distribuidora y Reguladora NADYRSA y posteriormente Liconsa, están ligados profundamente

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

² *ibid.*, p. 17.



al propósito y vocación del PASL y en un segundo plano, al programa que hoy conocemos como el Programa de Adquisición de Leche Nacional.³

Cabe resaltar que, entre 1930 y 1950 el consumo de leche era un fenómeno prácticamente urbano; tendencia que por cierto continua hasta nuestros días. Para 1941 NADRYSA tuvo como propósito abastecer de leche a las clases populares de las ciudades con mayor población—Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla, grandes consumidoras de leche a nivel nacional—, debido a los altos precios del producto y al desabasto. Para lograr que “todos los habitantes de la ciudad tomen leche pura y a buen precio”⁴ se optó por importar leche evaporada para compensar el exceso de demanda contra la escasa oferta del producto, ya que la producción nacional de leche condensada, evaporada y en polvo en la década de los cuarenta, era claramente reducida;⁵ lo anterior, se vinculó con una política nacional de control de precios de los productos básicos. NADYRSA lanzó una campaña como parte de la política de control de precios, para poner la leche al alcance de las clases populares. En la ciudad de México comenzó la promoción y apertura de cadenas lecheras planeadas por la Nacional Distribuidora; en aras de atacar y abatir la escasa oferta del producto lácteo.⁶ En este sentido, se reafirma que además de las necesidades de mayor efectividad de los productores nacionales de leche y de resarcir el desabasto de leche, el PASL también encuentra sus orígenes en resolver la problemática de los altos precios de leche para las clases populares, principalmente en zonas urbanas.

A inicios de la década de los cincuenta se definió y consolidó otra 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

³ *ibid.*, pp. 24 y 25.

⁴ *ibid.*, p. 33

⁵ *Íbidem.*

⁶ Liconsa. *Manual de organización general (propuesta)*. Marzo 2001. p. 7



leche.⁷ Dicha política, responde a una dinámica nacional de regulación del mercado y control de la producción nacional, que venía creciendo desde la década anterior. Así, se permitió importar aquellos productos que la nación simplemente no podía producir debido a las condiciones de los productores—a pesar de las facciones renuentes a la importación—además de 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.

Entonces, el Estado amplió su infraestructura para la distribución y producción de leche comprando lecherías, plantas rehidratadoras y otros inmuebles que le permitieron crecer. En 1957 CEMISA realizó el primer censo de consumidores para tener más control sobre ellos, cuestión que fue un constante contratiempo hasta 1974 con la aparición de la tarjeta de dotación unifamiliar.⁸ Es muy importante recalcar que el principal objetivo de CEMISA era contribuir a la nutrición y alimentación de calidad para las personas de escasos recursos, contemplando que la venta de los productos permitiera sufragar al menos los gastos de operación y tener un mínimo rendimiento del capital invertido.⁹

Para dividir las actividades de CEMISA relacionadas con la operación y administración de la compañía, se creó en la década de los sesenta la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A. (Conasupo),¹⁰ cuya misión era mantener precios de garantía a los 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”¹¹ y en las zonas rurales donde “el consumo de la leche casi

⁷ González Ruiz, Carlos. *op.cit.*, 37.

⁸ *ibid.*, p. 49.

⁹ *ibid.*, p. 51

¹⁰ Liconsu; *op.cit.*, p. 8.

¹¹ González Ruiz, Carlos. *op.cit.*, p. 54.



no contaba, dada la incapacidad económica y en muchos sectores por falta de costumbre.”¹²

Sin embargo y 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 lograron satisfacer la demanda del producto; es así como nace 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”,¹³ centrándose en dos objetivos básicos: (1) “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”.¹⁴ Asimismo, Liconsa buscó 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 para 1980.¹⁵

A mediados de la década, se amplió la base de beneficiarios a los estados de Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas y Nayarit incrementando significativamente la producción. 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”.¹⁶ Asimismo, dado que el padrón de beneficiarios ascendía a más de un millón de personas y los costos fiscales de mantenerlo eran altos, se optó por reducir los niveles de crecimiento y concentrar mejor los mecanismos de selección y mantenimiento del padrón.¹⁷ Desde aquel entonces, la operación básica de la Tarjeta Unifamiliar y la dotación fija de los 4 litros por consumidor, se estableció

¹² *ibidem*.

¹³ *ibid.*, p. 59.

¹⁴ *ibid.*, p. 61.

¹⁵ Liconsa; *op.cit.*, p. 8.

¹⁶ *ibid.*, p. 10.

¹⁷ *ibidem*.



como norma oficial, así también se instauró la programación de venta por horas, haciendo más efectiva la distribución en los centros autorizados. Liconsa comenzaba ya a centrarse en la producción y la calidad de la leche y atendía beneficiarios de manera más eficiente.

Por otra parte, Liconsa también tenía el objetivo de ayudar a pequeños y medianos productores. Sin embargo, realidad eran muchos pequeños productores con baja productividad y costos elevados; para ello, se inició una fuerte inversión. Para la década de los ochenta, Liconsa había duplicado 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 como: Unidades de Extensionismo Lechero, Centros de instrucción y difusión, Centros de cría y Centros de acopio.¹⁸

Aquí cabe recordar 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 se hacían a través de Conasupo, dicho organismo se encargaba de designar el destino las 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:¹⁹

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,

¹⁸ González Ruiz, Carlos. *op.cit.*, p. 91.

¹⁹ 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 México. Tomo I.* México: Juan Pablos Editors S.A. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. p. 252.



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 1988.²⁰

En cuanto a los programas y los beneficiarios, Liconsa se especializó en poblaciones que “perciben hasta dos veces el salario mínimo y que tienen hijos menores de 12 años”.²¹ Incluso logró la descentralización administrativa que le otorgó, entre otras cosas, la facultad de administrar por sí misma algunos aspectos relevantes para su mejor desempeño. Sin embargo y a pesar de los logros mencionados anteriormente, el consumo de leche y lácteos seguía siendo fundamentalmente urbano.

Según el Censo de Población de 1980, el 50.7% de la población rural no consumía leche. Por otra parte, la estructura de consumo de leche y derivados de acuerdo con la encuesta señalada (ENIGH 1984), refleja que se ha venido conformando una estructura en la que son las clases de mayor ingreso las que tienen un consumo más alto. Sin embargo, estos alimentos, en alguna de sus presentaciones, forman parte de la dieta en todos los estratos.²²

El párrafo anterior no debe separarse del contexto nacional y del hecho de que precisamente en esta década de los ochenta, las familias vieron su ingreso y su nivel de bienestar seriamente afectado por la crisis económica. Esto sin duda, afectó de manera significativa a los beneficiarios directos de Liconsa y del Programa de Abasto Social, pues a pesar de vender leche a precio subsidiado no toda la población beneficiaria podía adquirir el producto.

²⁰ *Íbidem.*

²¹ *ibid.*, p. 95.

²² Del Valle, M. del Carmen. *op.cit.*, p. 237.



En los años 90, la capacidad que tenía Liconsa para la producir leche reconstituida descansaba 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, de los cuales el 66% fue destinado al abasto social y el 34% al Programa de Regulación”.²³ Precisamente en esta época, dejaron de funcionar los programas de fomento a la producción de leche fresca y de regulación del mercado de lácteos, para enfocarse solamente en 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.²⁴ “Este programa cuenta con siete rehidratadoras y 1500 lecherías de distribución. El programa se destina a proporcionar este alimento a 4900, 000 niños de alrededor de 18 ciudades.”²⁵ Incluso, durante la época de Solidaridad, el programa estrella de Carlos Salinas de Gortari, “el abasto de la leche a la población de bajos ingresos es uno de los pilares en materia alimentaria”.²⁶

Finalmente, para entender mejor la simbiosis PASL-Liconsa es necesario apoyarse en el modelo teórico conceptual ilustrado en el Gráfico 1.1, en donde se aprecia la relación entre el programa y su instancia ejecutora, que presenta tanto las relaciones de causa-efecto en torno del PASL como los sistemas de operación de Liconsa, de acuerdo a los objetivos del programa.²⁷

²³ *ibid.*, p. 250.

²⁴ Del Valle, M. del Carmen. *op.cit.*, p. 250.

²⁵ *ibidem*

²⁶ *ibid.*, p. 253.

²⁷ El gráfico 1.1 fue diseñado tomando como base el diagrama de “Componentes Centrales del Modelo de Abasto Social de Leche”, al cual se le hicieron diversas adiciones y modificaciones. Ver: Liconsa. 2004. “Desarrollo Social y Formación de Capital Humano: La vertiente del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa”. Subdirección de Alimentación y Nutrición de Liconsa, *mimeo*.

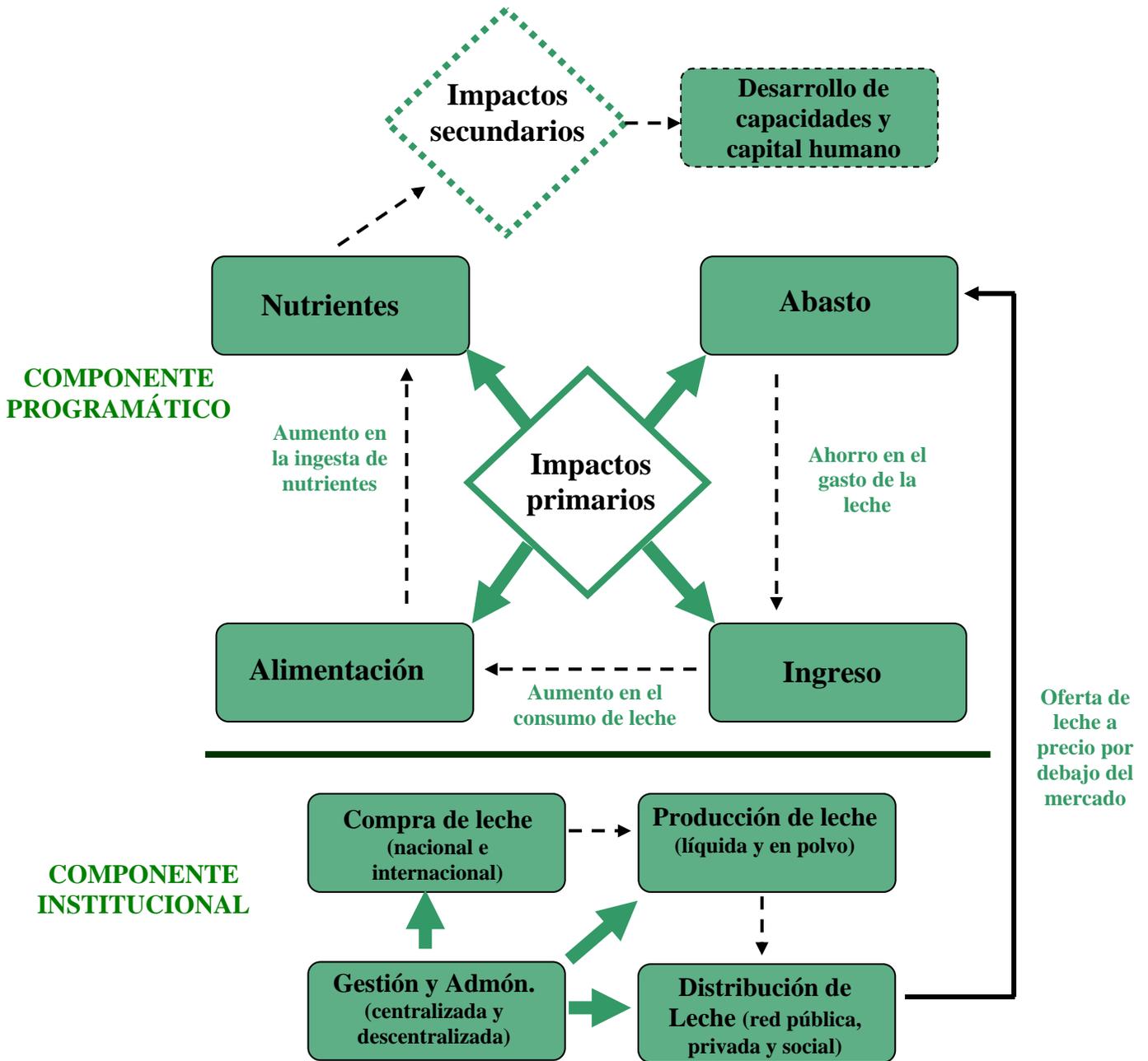


Como se aprecia en el diagrama, el modelo PASL-Liconsa tiene dos componentes: (1) el programático, que se refiere propiamente al programa y muestra los diversos impactos a nivel primario y de acuerdo al objetivo actual del Programa de Abasto Social “Contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades”, un impacto secundario; así como la secuencia lógica de relaciones causa-efecto. (2) El componente institucional, que se centra en la instancia ejecutora y presenta los sistemas básicos que conforman su estructura y definen la operación del programa.

A primera vista, podría parecer que el componente programático del modelo podría funcionar independientemente del componente institucional—es decir, que el abasto de leche a precio por debajo del mercado podría realizarse con sistemas y estructuras operativas distintas, como efectivamente sucede en otros países con programas similares. Esto es cierto, como también lo es que cualquier otro arreglo institucional distinto seguramente implicaría destinar un flujo constante y muy significativo de recursos fiscales para atender a los casi 5.5 millones de beneficiarios que para fines de 2004 tenía el PASL—siendo que, en este caso, el programa prácticamente no recibía recursos fiscales para su funcionamiento.



**Gráfico 1.1
Modelo PASL-Liconsa**





2. Efectos en la definición de objetivos del PASL

El hecho que Liconsa exista y tenga una estructura, forma de operación y grupos beneficiarios determinados, influyen sobre los objetivos, criterios y mecanismos del programa que opera, haciendo que éste responda no sólo a las preferencias y directrices de quienes un momento determinado planean y deciden sobre las políticas públicas, sino además y en buena medida, a las necesidades y potencialidades de la empresa, a las visiones de los operadores en campo y a las expectativas de los beneficiarios—lo que ciertamente sucede también con muchos programas en el mundo. Ejemplos claros de esto son la durabilidad y sobrevivencia—hasta 2006—de las “dotaciones históricas” o sobredotación de leche en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) e Hidalgo, las resistencias y dificultades para levantar los registros de información y aplicar el sistema de puntaje anterior en la ZMCM—situación que perdura—e incluso, la propia permanencia de Liconsa como empresa paraestatal.

Liconsa tiene efectos importantes sobre el PASL, como la virtual autosustentabilidad del programa—cuando existe el equilibrio entre el costo de promedio de producción por litro y el precio de venta de la leche Liconsa—, que se encuentra no en el diseño del programa sino precisamente en la estructura operativa de Liconsa. El hecho de que por muchos años haya adquirido insumos, producido leche y mantenido una red de distribución multimodal por cuenta propia, todo ello administrado y controlado desde un nivel central, le ha permitido a la empresa generar economías de aprendizaje, escala y alcance tales como para ofertar diariamente millones de litros de leche a un precio 50% o más por debajo del precio promedio que presentan las marcas comerciales.

Por supuesto, en diversos momentos durante la vida de lo que hoy es Liconsa, el Gobierno Federal ha tenido que aportar capital para adquirir o construir plantas, destinar recursos fiscales para sufragar pérdidas u otorgar créditos a tasas



preferenciales, todo lo cual son costos que en alguna forma deberían considerarse. Más aún, los activos de Liconsa tienen un valor de mercado, que se constituye en un costo de oportunidad simplemente por el hecho que el gobierno podría venderlos y no lo hace. Si bien no existe una estimación en términos de valor presente de lo que ha costado y cuesta Liconsa como para ser descontada apropiadamente en los flujos anuales, en caso que existiera debería ser entonces comparada contra los beneficios sociales y económicos que ha generado, para dilucidar si efectivamente Liconsa ha representado una inversión rentable; dicha estimación sería muy interesante y reveladora, pero se encuentra fuera del alcance de la presente evaluación. Pero lo realmente relevante para la política social es que, al día de hoy y en términos de flujos reales de costos y de beneficios, resulta innegable que el modelo PASL-Liconsa, en su forma y con sus estructuras actuales, es un modelo sumamente exitoso, efectivo y eficiente; lo anterior funciona cuando los costos de producción de la leche están en equilibrio con el precio de venta de la leche Liconsa.

Una de las restricciones institucionales que se tienen a causa de la historia institucional de Liconsa es la resistencia de las familias a que les disminuyan el derecho de retiro, así como el caso de la sobredotación (concluida en diciembre de 2005) que representó una fuente de ingresos para Liconsa que—ante una situación progresivamente más difícil por el mantenimiento injustificado del precio de la leche Liconsa en \$3.50 el litro—en el margen resultó importante para mantener su solidez financiera hasta 2004, lo cual cambió dramáticamente en 2005 y el primer semestre de 2006. Aunado a lo anterior, la aplicación del puntaje anterior del PASL—basado en una línea de pobreza extrema y ciertamente con un enfoque más rural que urbano—hubiera significado reducir en 89% el padrón de beneficiarios del programa en la ZMCM y casi 50% el padrón total, con todas sus implicaciones. Otra cuestión restrictiva fundamental es la manera particular de aumentar el consumo de leche de la población de escasos recursos, ya que en las poblaciones rurales se encuentra población objetivo incapacitada por la cuestión



del ingreso para comprar la leche Liconsa, situación que sale por completo de las manos de la empresa y del programa en particular.

El arreglo institucional y operativo actual no es necesariamente el más efectivo y eficiente que se podría diseñar para cumplir con los objetivos del programa; sin embargo, el hecho es que Liconsa haya sobrevivido como empresa paraestatal, cuando la gran mayoría de dichas paraestatales fueron, no hace mucho tiempo, desmanteladas o vendidas al sector privado, es un caso de éxito; por lo menos lo fue definitivamente hasta 2004 y lo es parcialmente el día de hoy por dos razones que afectan la sana operación de la empresa: (1) el mantenimiento del precio de la leche que no se ha modificado desde junio de 2001;²⁸ (2) la injustificada entrada en vigor del Programa de Adquisición de Leche Nacional, a cargo de Liconsa, que ha venido a impactar a Liconsa en cuanto al cumplimiento de los objetivos del PASL, por la competencia de recursos fiscales del ramo 20 y por incentivar la compra de leche nacional más cara que la leche en polvo internacional, lo que se traduce en una compra ineficiente por parte de Liconsa y por lo tanto del PASL— esto se traduce en comprar menos leche y en comprarla más cara.

La simbiosis entre Liconsa y el Programa de Abasto Social de Leche es también un caso de éxito dentro de la administración pública del país, tanto por el cumplimiento de su principal objetivo, como la posibilidad de operar como una empresa estatal con finanzas sanas, con el contexto adecuado.²⁹ Por otra parte, la historia demuestra que Liconsa no ha logrado desatar las sinergias necesarias y suficientes para incrementar la productividad de los productores de leche nacional, sino que en sus diferentes intentos tan sólo ha logrado la generación de programas asistencialistas, tal cual ocurre en la actualidad con el Programa de

²⁸ Cabe subrayar que el precio del litro de la leche Liconsa pasó de \$3.50 a \$4.50 el 17 de noviembre de 2006; sin embargo, el precio fue modificado de nueva cuenta en febrero de 2007 a \$4.00. Para efectos de la evaluación de 2006, es necesario mencionar que el costo medio real por litro fue de \$5.06, lo cual implica de nueva cuenta pérdidas para la operación del PASL.

²⁹ Que exista un punto de equilibrio entre el costo medio de producción por litro y el precio de venta de la leche Liconsa.



Adquisición de Leche Nacional, dado los resultados de la Evaluación Externa de Resultados del PALN 2005 y 2006.

Cabe destacar que desde 1999 hasta el día de hoy se han implementado una serie de modificaciones importantes en torno de la elegibilidad de las familias e individuos beneficiarios, el aporte nutricional de la leche—la fortificación de la leche—, la cobertura nacional de los puntos de atención así como la sistematización y transparencia de los procesos del programa, por mencionar sólo algunos rubros; esto demuestra que las decisiones presentes no están simplemente atadas al pasado, y que ha habido voluntad y capacidad de hacer cambios en el diseño y operación del programa.

D. Diagnóstico de la situación inicial

- i. Análisis de la identificación del problema o necesidad que da origen al programa

Tal y como se analizó en la parte histórica, la problemática que el PASL pretende resolver ha sido modificada y adaptada a través de la evolución institucional y los factores externos, que Liconsa y sus antecesores han enfrentado. De nueva cuenta reiteramos que las historias del PASL y de la institucionalización de Liconsa están estrechamente vinculadas. En un principio se pretendió ayudar a los productores nacionales y buscar la salud y el aumento de ingesta de nutrientes en la población.

El análisis histórico revela que el PASL tiene sus orígenes en la resolución del problema de abasto de leche y de los altos precios ofrecidos a las clases populares, principalmente en zonas urbanas. Es algunos momentos los objetivos eran abastecer de leche a la población con menos recursos a través de la producción nacional; en otros las políticas públicas optaron por redirigir sus



esfuerzos a la importación de leche en polvo internacional con la finalidad de apoyar el abasto de leche. Pero es un hecho que el espíritu del programa desde sus inicios hasta nuestros días prevalece.

Ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en la construcción de los objetivos de CEMISA, que era contribuir a la nutrición y alimentación de calidad para las personas de escasos recursos, contemplando que la venta de los productos permitiera sufragar al menos los gastos de operación y tener un mínimo rendimiento del capital invertido. A pesar de que han pasado poco más de 50 años de la operación de esta empresa, los actuales objetivos del PASL 2006 comulgan y son congruentes con los de CEMISA en 1957.

Lo mismo sucede con el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A. (Conasupo),³⁰ que conservó la preocupación de hacerle llegar artículos de primera necesidad a personas en situación de pobreza, concentrándose principalmente en zonas urbanas. En este mismo sentido, Leche Industrializada CONASUPO (Liconsa), no se dedicó 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”,³¹ centrándose en dos objetivos básicos: (1) “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”.³²

³⁰ Liconsa; *op.cit.*, p. 8.

³¹ *ibid.*, p. 59.

³² *ibid.*, p. 61.



E. Análisis de la pertinencia de la incorporación del enfoque de género y de la adecuada identificación de la población potencial y el objetivo que dio origen al programa

En este espacio se abordará la pertinencia de la incorporación del enfoque de género en el Programa de Abasto Social de Leche. Para ello, es esencial reconocer que la discusión académica relacionada con los temas de género es relativamente reciente en México, y que entonces el debate acerca del enfoque de atención hacia las mujeres no ha generado todavía consensos funcionales y ampliamente aceptados.

i. Acercamiento institucional al enfoque de género

La investigadora Brígida García define *género* como la construcción sociocultural de la diferencia sexual, aludiendo al conjunto de símbolos, representaciones, reglas, normas, valores y prácticas que cada sociedad y cultura elabora colectivamente a partir de las diferencias corporales de hombres y mujeres.³³

En México, las políticas públicas dedicadas al desarrollo social actualmente se preocupan por la inclusión institucional de lo que se conoce como *enfoque de género*, que centra en apoyar de forma especial a las mujeres, con el objetivo de:

(...) eliminar las condiciones de exclusión, marginación o discriminación mediante su inclusión en las formas de participación social que promuevan su apoderamiento o fortalecimiento del poder femenino, así como la desaparición de la desigualdad de oportunidades. Lo anterior se pretende concretar a través de la modificación de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que han propiciado su condición de desventaja y discriminación y así promover la igualdad entre hombres y mujeres y su equitativa participación en los beneficios del desarrollo humano y la democracia.³⁴

³³ García Brígida, et.al. 2000. Mujeres y relaciones de género en los estudios de población en *Mujer, género y población en México*. México, COLMEX, p. 23.

³⁴ PROEQUIDAD. *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2001 -2006*. México, Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 6-16



El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (C), es un programa subordinado al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Representa el eje de toda la política pública que refleja los propósitos y compromisos del aparato de gobierno en favor de la igualdad entre hombres y mujeres, con dos propósitos básicos. A nivel nacional, intenta cumplir con la aspiración establecida en el propio PND de conformar una nación plenamente democrática, mediante la equidad e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la lucha en contra de la discriminación. A nivel internacional, busca cumplir con los compromisos establecidos en el rubro de protección a las mujeres contra todas las formas de discriminación. El Instituto Nacional de las Mujeres, (Inmujeres) la institución encargada de diseñar y promover PROEQUIDAD.³⁵

Con la finalidad de analizar la pertinencia de la incorporación del enfoque de género en el PASL, es necesario primero conocer la aproximación institucional del mismo en lo que toca a las políticas y programas sociales. En este sentido, el informe de Inmujeres acerca de PROEQUIDAD, hace una propuesta en la que establece qué se entiende por el enfoque de género en el marco de las intervenciones para el desarrollo social y humano:

Significa tomar en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres que adopta el proceso de desarrollo y analizar, en cada sociedad y circunstancia, las causas y los mecanismos institucionales o culturales que estructuran la desigualdad de oportunidades y de resultados entre ambos sexos.

Representa trasladar el acento puesto hasta ahora en las mujeres como grupo particular, hacia una visión que permite ver cómo las diferencias entre ellas y los hombres constituyen un eje generador de la desigualdad social que atraviesa el conjunto de las relaciones sociales y jerarquiza, en detrimento de ellas, oportunidades, habilidades, capacidades, roles y funciones, méritos y recompensas para unas y otros.

Plantea nuevos desafíos a la formulación de las políticas públicas, ya que reubica el énfasis de las dirigidas a las mujeres—anteriormente centrado en los aspectos

³⁵ *Ibidem*, pp. 11-14.



sociales de su malestar—y lo hace girar hacia acciones que buscan fortalecer su posición social, económica y política, mediante políticas de equidad.³⁶

Así, la definición presentada por PROEQUIDAD reconoce el enfoque de género como un paradigma de análisis social capaz de evidenciar el papel propulsor de las mujeres en las transformaciones sociales del mundo actual, las consecuencias negativas y los costos del atraso de las mujeres, en términos de perpetuación de la pobreza y del rezago económico, así como el rol central que tiene el adelanto de las mujeres en el proceso de desarrollo general.³⁷

En relación con lo anterior, es importante reconocer también las diferentes percepciones que tienen las mujeres y los hombres en torno al bienestar y a la pobreza. Según el estudio “Lo que dicen los pobres: Una perspectiva de género”,³⁸ las ideas acerca de lo que significa tener una vida digna o lograr el bienestar se perciben de manera distinta en función del género del sujeto, porque cada cual tiene necesidades y prioridades específicas y porque sus condiciones de vida están determinadas por los roles de género establecidos por la sociedad. Son precisamente estos roles los que colocan en mayor desventaja a las mujeres en relación con los hombres.

El estudio citado (véase la Figura 1), muestra que 24% de las mujeres y 23% de los hombres en situación de pobreza relacionan en primer lugar el bienestar con “disponer de suficientes recursos para comer”; sin embargo, las percepciones se diferencian más claramente cuando 18% de las mujeres consideran que “tener salud” es un elemento primordial también para el bienestar, frente a sólo 13% de los hombres. Según el estudio, la identificación de estas diferencias permitirá apreciar de manera más coherente los elementos estratégicos para analizar la

³⁶ *Ibidem*, p. 17.

³⁷ *Ibidem*, p. 20

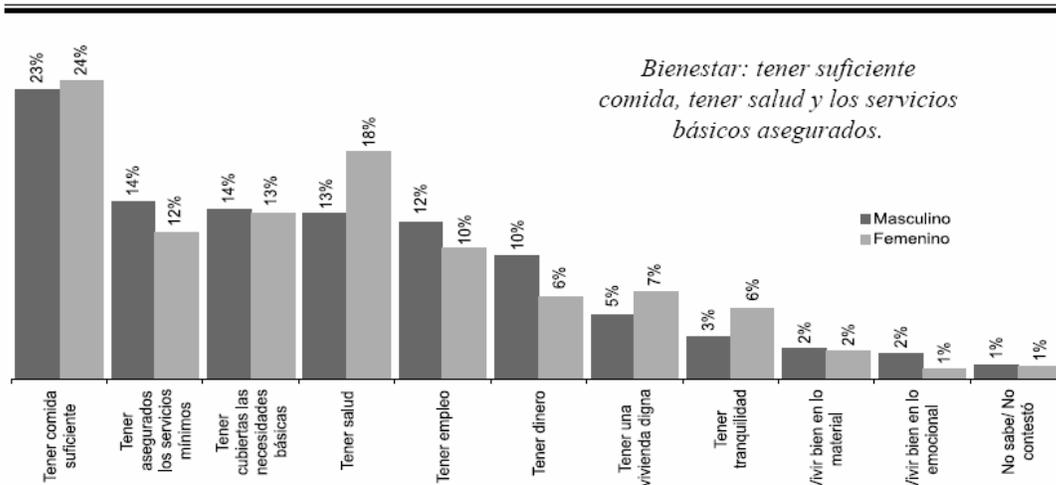
³⁸ Orozco, Mónica E. (et.al.) 2004. *Lo que dicen los pobres: Una perspectiva de género* México, Sedesol., pp. 6-10.



pertinencia en la incorporación del enfoque de género en el diseño de programas y políticas públicas, como sería en el caso del PASL.

Figura 1. Percepciones en relación al bienestar por género

De las siguientes frases, ¿Cuál describe mejor lo que es bienestar?
(Primera mención)



39

II. Pertinencia de la incorporación del enfoque de género en el Programa de Abasto Social de Leche.

En una primera apreciación, podría parecer que el PASL cumple con el enfoque de género establecido por Proequidad al incluir en su población objetivo una serie de grupos particulares de mujeres y darle seguimiento a la población atendida conforme a su condición de género.⁴⁰

Desde el año 2004, las Reglas de Operación del PASL establecen una serie de grupos especiales de mujeres dentro de su población objetivo: mujeres de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, y mujeres de 45 a 59 años. Los

³⁹ *Ibidem*, p.10.

⁴⁰ De hecho, esta fue la conclusión a la que se llegó en la evaluación del año 2005, pero en un análisis con menor alcance que el que ahora se desarrolla y sin tener como referencia los lineamientos específicos de Proequidad.



demás grupos de atención—niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años, y adultos de 60 o más años—no distinguen a los beneficiarios individuales acorde a su condición de género.

Por otro lado, las Reglas de Operación del PASL también incorporan desde 2004 un indicador de resultados específico para conocer el porcentaje de participación de la población atendida por género en relación al total de la población beneficiaria mediante la siguiente fórmula: total de población femenina atendida / total de población beneficiaria. En un sentido similar, en la matriz de marco lógico propuesta para el programa, Liconsa incluyó un indicador (numeral 1.4) referente al porcentaje que representa la población beneficiaria de mujeres adolescentes de 12 a 15 años, en periodo de gestación o lactancia y de 45 a 50 años atendidos, del total del padrón de beneficiarios individuales. Cabe mencionar que, de acuerdo a los datos cobertura, para el periodo enero-junio de 2006 dicho indicador tiene un valor de 12%.

A pesar de todo lo anteriormente expuesto, en el presente análisis el equipo evaluador no considera que el PASL esté realmente aplicando un enfoque de género cuando atiende a las mujeres, sino propiamente criterios de vulnerabilidad nutricional con bases fisiológicas. Además, el equipo evaluador cuestiona la pertinencia del enfoque de género al programa, a partir tanto de la interpretación formal del primero como de los objetivos y características específicas del segundo.

En cuanto al primer argumento, es importante señalar que la inclusión de los grupos especiales de mujeres arriba señalados dentro de la población objetivo del programa a partir del año 2004, se hizo con base en una serie de recomendaciones formuladas en un estudio del Instituto Nacional Ciencias



Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ).⁴¹ Dichas recomendaciones estaban basadas en las condiciones fisiológicas y en los requerimientos nutricionales específicos que presentaban las mujeres durante su ciclo de vida, particularmente con relación a ser, poder ser o haber sido madres.⁴² Entre otras consideraciones, esta situación aumenta los requerimientos que tienen las mujeres de ciertos micronutrientes como el hierro, el calcio y el ácido fólico, en relación con los requerimientos que tienen los hombres en grupos de edad similares—que es precisamente lo que las hace más vulnerables desde el punto de vista nutricional. Como estos y otros micronutrientes se incorporaron en la fórmula fortificada de la leche que produce Liconsa, y dada la importancia de poder atender una situación de vulnerabilidad específica a los grupos de mujeres antes citados, era de esperarse que se recomendara incorporar a dichos grupos dentro de la población objetivo del PASL, lo cual efectivamente se hizo.

Queda claro entonces que la atención a grupos especiales de mujeres en al PASL se hace con base en un criterio de vulnerabilidad nutricional, basado a su vez en sus características fisiológicas y en sus requerimientos específicos, y no como tal a partir de consideraciones de género.⁴³ De hecho, este mismo criterio de

⁴¹ Para mayor detalle sobre el particular, refiérase a la Evaluación de Resultados del PASL 2004.

⁴² En este sentido, se reconoce que la vulnerabilidad de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia se están combatiendo mediante el beneficio de las propiedades nutricionales de la leche; precisamente por ser uno de los grupos más vulnerables por su mayor riesgo de sufrir desnutrición. Además, es necesario mencionar que el proporcionar el beneficio de la leche a mujeres de 12 años tiene consecuencias positivas, porque está comprobado que una estatura baja en la madre está relacionado a bajo peso en recién nacidos. Así también, los nutrientes de la leche como el calcio ayuda a mujeres entre 45 y 50 a combatir el problema de la osteoporosis, una enfermedad que se presenta en el 16% de la población femenina en México. Así, en la combinación de grupos especiales y generales, el consumo de leche Liconsa ayuda a atacar las deficiencias nutricionales de la población femenina en su conjunto. Véase: Soto Romero, Jorge Mario. 2006. “¿Quién come qué?: Un análisis integral de los programas federales de apoyo alimentario y nutricional en México.” Reporte preliminar de investigación entregado al Indesol. México: ITESM-CCM, Centro de Estudios Estratégicos, pp. 7,13.

⁴³ La *vulnerabilidad nutricional* se entiende a partir de características patológicas o fisiológicas específicas de los sujetos, por lo que usualmente se incluye entre los grupos nutricionalmente vulnerables a los niños menores a 5 años de edad, niños en edad escolar, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, adultos mayores a 60 años, y personas con discapacidades, entre otros. La vulnerabilidad es distinta del *riesgo nutricional*, que se centra en los problemas que enfrentan algunas personas y hogares para acceder y obtener alimentos a efecto de satisfacer



vulnerabilidad es el que justifica la atención a los otros tres grupos de la población objetivo antes identificados, que no distinguen a los beneficiarios individuales por su condición de género. Evidentemente, este criterio de vulnerabilidad nutricional con base fisiológica dista mucho del enfoque de género, que tiene claras bases institucionales y culturales ligadas a los roles y a las condiciones de discriminación de la mujeres pueden enfrentar en la sociedad, tal como lo plantea Proequidad e Inmujeres.

En cuanto al cuestionamiento de la pertinencia del enfoque de género en el PASL, se debe enfatizar que tanto los objetivos del programa como la población que efectivamente atiende y puede atender, no guardan una clara congruencia con el enfoque de género, al menos en la interpretación formal que se hace del mismo. Como se desprende de las reglas de operación y de diversos documentos de diseño, el PASL está concebido fundamentalmente para contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades de diversos grupos en situación de pobreza, mediante el suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales a un precio inferior al del mercado. En particular, se busca prevenir la desnutrición y abatir el déficit de micronutrientes que están ligados a una serie de enfermedades como la anemia y la osteoporosis, así como a otros problemas que se presentan en la gestación y desarrollo de los infantes, como la talla baja o el bajo peso al nacer.

De conformidad con lo anterior, la determinación de los beneficiarios y grupos de atención para el PASL debe hacerse y efectivamente se hace a partir de sus condiciones específicas de vulnerabilidad (características fisiológicas y requerimientos nutricionales de los individuos) y riesgo nutricional (situación de pobreza y marginación de los hogares). Así, por definición las mujeres que requieren apoyos especiales ya se contemplan a través del primer criterio, y las

adecuadamente sus necesidades básicas, debido a factores de orden sociológico, geográfico, económico, e incluso climatológicos. Para mayor elaboración sobre estos y otros conceptos relacionados, refiérase al estudio de Soto antes citado, así como a la Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo, NOM-169-SSA1-1998.



mujeres en hogares con desventaja económica ya se consideran en el segundo, por lo que hacer alguna distinción adicional con base en el enfoque de género no añadiría al logro de los objetivos del programa, sino que incluso podría disminuirlos.

Cabe señalar que podría haber una excepción al razonamiento arriba expuesto en el cual el enfoque de género sí sería pertinente, pero no realmente para el PASL. Nos referimos al caso de las mujeres que, principalmente por factores de orden cultural o de optimización con criterios obtusos, fueran discriminadas al seno de los hogares en cuanto a su acceso a la alimentación y la nutrición. En la práctica, esto podría ocurrir de manera relevante y sistemática sólo en unas pocas comunidades indígenas en el medio rural, con bajo las condiciones de la pobreza, marginación y aislamiento más extremas. Sin embargo, por su propia condición estos hogares no podrían ser atendidos a través del PASL, ya que serían demasiado pobres para comprar leche aún al precio de Liconsa, tendrían un acceso nulo o muy limitado a los puntos de venta del PASL, y además no incluirían normalmente la leche en su dieta. Para este tipo de casos de discriminación, el instrumento de atención social no puede ni debe ser el PASL, sino otros programas como Apoyo Alimentario, los del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los propios de Indujeres e incluso los de las comisiones y procuradurías de derechos humanos.



F. Análisis de la Matriz de Marco Lógico del Programa de Abasto Social de Leche 2006⁴⁴

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Fin Contribuir a mejorar los niveles de nutrición y el desarrollo de capacidades en la población en condiciones de pobreza.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se reduce el porcentaje de niveles de desnutrición en los niños en edad preescolar y escolar <i>así como</i> mujeres entre 12 y 49 años, respecto a la línea de base de 1999. 2. El porcentaje de niños en condiciones de desnutrición se reduce para el grupo que consume leche Liconsa (La desnutrición se mide por la prevalencia de anemia, la deficiencia de micronutrientos y el desarrollo neuroconductual) 3. Disminución de la severidad de la pobreza en las familias beneficiarias del Programa, se reduce con respecto a la línea base de 2004. (La severidad de la pobreza se medirá a través del índice Foster-Green-Thornbecke) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Encuesta Nacional de Nutrición 2005. Instituto Nacional de Salud Pública 2. Evaluación del Impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientos sobre la disminución de la anemia, la deficiencia de micronutrientos y el desarrollo neuroconductual de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche de 2009. Instituto Nacional de Salud Pública 3. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Información de ingresos del padrón de beneficiarios. <p>Evaluación externa del</p>	<p>Sostenibilidad Los objetivos del Programa están alineados a las estrategias de protección alimentaria de grupos vulnerables y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>El Gobierno Federal debe garantizar la asignación de recursos para cubrir la operación de Liconsa para <i>absorber</i> eventuales <i>pérdidas</i> de operación originados <i>por</i> variaciones en los precios nacionales o internacionales <i>de</i> la leche.</p>

⁴⁴ Elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social y Liconsa S.A. de C.V.



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
		Programa de Abasto Social de Leche 2006. - Encuestas a beneficiarios-	
<p>Propósito</p> <p>Acceso al consumo de leche de calidad, apoyando la economía de las familias beneficiarias y contribuyendo a disminuir la severidad de la pobreza.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La diferencia promedio en el consumo por beneficiario para familias comparables que reciben la leche LICONSA es de x% en 2006, con respecto a las que no reciben el beneficio, medido en litros de consumo según zona geográfica. 2. El margen de ahorro anual en pesos de las familias beneficiarias del Programa de Abasto Social es de x% en el 2006. 3. El porcentaje de beneficiarios que reportan satisfacción en la calidad de los servicios es de x% en el 2006. La metodología de la evaluación externa determinará las dimensiones y variables para valorar la calidad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios. Evaluación externa del Programa de Abasto Social de Leche 2006. 2. Encuesta a beneficiarios. Evaluación externa del Programa de Abasto Social de Leche 2006. 3. Evaluación externa del Programa de Abasto Social de Leche 2006. - Encuesta a beneficiarios- 	<ul style="list-style-type: none"> - Las familias beneficiarias utilizan la leche entregada por Liconsa para la alimentación de los beneficiarios. - Las condiciones climáticas y fitosanitarias deben ser favorables para mantener la oferta de leche. - Las variables del sector externo (precio internacional de la leche y tipo de cambio) deben mantener un comportamiento estable y compatible con la tendencia histórica. - Liconsa financia los estudios para medir el impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre la prevalencia de anemia, la deficiencia de micronutrientes y el desarrollo neuroconductual de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche.



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Productos			
<p>1. Distribución de leche fortificada y de calidad, a un a precio menor al del mercado, para la población objetivo del programa, mediante la red de abasto comunitario.</p>	<p>A. Leche fortificada distribuida por la red de abasto comunitario.</p> <p>El 100% de la leche procesada para el Programa de Abasto Social de Leche por las plantas de Liconsa cumple con los contenidos de hierro y ácido fólico declarados en la etiqueta del producto para el 2006 (Cuadro 1).</p> <p>B. Calidad nutricional de la leche distribuida por la red de abasto comunitario.</p> <p>El 100% de la leche procesada para el Programa de Abasto Social de Leche por las plantas de Liconsa cumple con lo establecido en la Norma Oficial Mexicana 155SFI-2003 en proteínas para el 2006 (Cuadro 2).</p> <p>C. Ahorro por litro a las familias beneficiarias.</p> <p>El porcentaje de diferencial de precios en la Ciudad de México es del 53.2% para el 2006 (Cuadro 3).</p>	<p>1.1 Informe Mensual de Producción. Dirección de Producción. Liconsa</p> <p>1.2 Informe Mensual de Producción. Dirección de Producción. Liconsa</p> <p>1.3 Reporte semanal de los precios de las leches comerciales similares en la Ciudad de México PROFECO y Reportes de ventas (Cédula 11) de los estados financieros, Dirección de Finanzas y Planeación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Liconsa implementa las medidas sugeridas para atender las recomendaciones de la evaluación externa del Programa. - Liconsa mantiene e incrementa sus niveles de productividad y eficiencia. - Para los beneficiarios resultan atractivas las condiciones de calidad y precio que ofrece la leche de Liconsa. - El precio de la leche que ofrece Liconsa debe ser inferior al precio de mercado.



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>D. Población beneficiaria de la red de abasto comunitario. El número de beneficiarios por grupo poblacional (Cuadro 4)</p> <p>a. (Niñas y niños menores de 6 meses a 12 años atendidos / padrón total de beneficiarios) * 100. es del 69.9% para el 2006.</p> <p>b. (Adultos mayores de 60 años atendidos / padrón total de beneficiarios) * 100 es del 12.7% para el 2006.</p> <p>c. (Enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años atendidos / padrón total de beneficiarios) * 100 es del 5.4% para el 2006.</p> <p>d. (Mujeres adolescentes de 12 a 15 años, en periodo de gestación o lactancia y de 45 a 50 años atendidos / padrón total de beneficiarios) * 100 es del 12.0% para el 2006.</p> <p>E. Cobertura de las tiendas Diconsa. El porcentaje de localidades atendidas, según nivel de marginación, atendidas por el Programa de Abasto Social a través</p>	<p>1.4 Reporte mensual de cobertura geográfica y de género. Dirección de Abasto Social de Liconsa</p> <p>1.5 Catálogo de lecherías y</p>	



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>de tiendas Diconsa con respecto al total de localidades atendidas por tiendas Diconsa es de acuerdo a lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muy alta 1.6% • Alta 8% • Media 21% • Baja 25% • Muy Baja 24% <p>para el 2006 (Cuadro 5)</p> <p>F. Cobertura en localidades rurales. Porcentaje de localidades menores a 15 mil personas, atendidas por el Programa de Abasto Social de Leche con respecto al total de localidades que le corresponde atender al Programa de 28% para el 2006. (Cuadro 6).</p> <p>G. Cobertura en localidades urbanas. El porcentaje de localidades mayores a 15 mil personas, atendidas por el Programa de Abasto Social de Leche con respecto al total de localidades que le corresponde atender al Programa de 94% para el 2006 (Cuadro 7).</p>	<p>reporte de cobertura. Dirección de Abasto Social de Liconsa</p> <p>1.6 Catálogo de lecherías y reporte de cobertura que proporciona la Dirección de Abasto Social de Liconsa. Base de datos del ITER del INEGI.</p> <p>Bases de datos de localidades atendidas por Programa de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL.</p> <p>1.7 Catálogo de lecherías y reporte de cobertura que proporciona la Dirección de Abasto</p>	



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
		Social de Liconsa. Base de datos del ITER del INEGI. Bases de datos de localidades atendidas por programa de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios de la SEDESOL.	
2. Entrega de leche fortificada en forma oportuna y a un precio menor al de mercado para la población objetivo del programa, mediante convenios interinstitucionales.	2.1 Cobertura de los Convenios Interinstitucionales. El porcentaje de localidades rurales atendidas por el Programa de Abasto Social a través de Convenios Interinstitucionales con respecto al total de localidades atendidas por medio de los convenios es de 90% para el 2006. (Cuadro 8)	2.1 Informe mensual de convenios operados que proporciona la Dirección de Abasto Social de Liconsa.	
Actividades			
1.1 Elaborar el programa anual de distribución de leche de abasto social y darlo a conocer a las áreas de producción y materiales. 1.2 Elaborar el presupuesto del Programa de Abasto Social de Leche.	Producto 1.- \$XXX Millones de Pesos en Gasto de operación	1.1 Programa Anual de Distribución que proporciona la Dirección de Abasto Social de Liconsa. 1.2 Programa mensual y anual del presupuesto programado para el Programa de Abasto Social de Leche.	- Liconsa debe disponer de la capacidad instalada y de la red de distribución adecuada para responder a la demanda de leche. - Las instituciones de asistencia pública y privada disponen de recursos para adquirir leche y cumplen con las estipulaciones



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>1.3 Elaborar la estimación anual de atención del padrón de beneficiarios.</p> <p>1.4 Elaborar el programa anual de producción por planta y tipo de leche, así como los consumos estimados de materia prima e insumos.</p> <p>1.5 Elaborar el programa anual de compras de materia prima e insumos.</p> <p>1.6 Integrar el presupuesto anual de la entidad.</p> <p>1.7 Altas y bajas al padrón de beneficiarios.</p> <p>1.8 Apertura y cierre de lecherías.</p>		<p>1.3 Programa anual de trabajo del padrón de beneficiarios por entidad federativa que elabora la Dirección de Abasto Social de Liconsa.</p> <p>1.4 Programa mensual y anual de producción por planta y tipo de leche, así como de consumos de materia prima e insumos que elabora la Dirección de Producción de Liconsa.</p> <p>1.5 Programa Anual de compras de materia prima e insumos que elaboran las Direcciones de Materiales y de Producción de Liconsa.</p> <p>1.6 Presupuesto anual autorizado de ingresos y egresos a nivel flujo de efectivo que elabora la Dirección de Finanzas y Planeación de Liconsa.</p> <p>1.7 Reporte mensual de padrón de beneficiarios por entidad federativa que elabora la Dirección de Abasto Social de Liconsa.</p> <p>1.8 Catálogo de lecherías por entidad federativa y modalidad de atención que elabora la</p>	<p>de los convenios.</p> <p>- Liconsa realiza las acciones de control y supervisión para garantizar la actualización y depuración del padrón de beneficiarios de acuerdo a las normas técnicas de de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios.</p>



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>1.9 Canje de tarjetas</p> <p>1.10 Realizar el proceso de industrialización de leche en las plantas de Liconsa.</p> <p>1.11 Efectuar los embarques de leche de las plantas a los almacenes de distribución.</p> <p>1.12 Distribuir la leche de los almacenes a los puntos de venta.</p> <p>2.1. Elaborar la estimación anual de atención a través de los convenios interinstitucionales.</p> <p>2.2. Consolidar y administrar el padrón de convenios</p>	<p>Producto 2.- \$xxx Millones de Pesos</p>	<p>Dirección de Abasto Social de Liconsa.</p> <p>1.9 Reporte de canje de tarjetas que elabora la Dirección de Abasto Social de Liconsa.</p> <p>1.10 Reporte mensual de producción de leche por planta y tipo de producto que elabora la Dirección de Producción de Liconsa.</p> <p>1.11 Reporte mensual de embarques por planta y tipo de producto que elabora la Dirección de Producción.</p> <p>1.12 Pendiente</p> <p>2.1 Programa anual y mensual de beneficiarios por Centro de Trabajo y por convenio que elabora la Dirección de Abasto Social de Liconsa.</p> <p>2.2 Programa anual de litros a distribuir por convenio que elabora la Dirección de Abasto Social de Liconsa.</p>	



Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>2.3. Determinar los volúmenes de leche a distribuir a los distintos convenios.</p> <p>2.4. Integrar el programa mensual de distribución de leche a los Centros de Trabajo para cumplir con el surtimiento a las Instituciones, según los requerimientos de cada Convenio.</p> <p>2.5. Distribuir los volúmenes de leche solicitados por las instituciones, mediante los Centros de Trabajo.</p> <p>2.6. Consolidación de los reportes de cobertura de todas las Instituciones atendidas.</p>	<p>en Gasto de operación</p>	<p>2.3 Programa mensual de litros a distribuir por convenio que elabora la Dirección de Abasto Social de Liconsa.</p> <p>2.4 Padrón de beneficiarios por convenio que elabore la Dirección de Abasto Social de Liconsa.</p> <p>2.5, Requerimientos de las Instituciones.</p> <p>2.6 Reportes de cobertura de convenios que elabora la Dirección de Abasto Social.</p>	<p>- Que se firmen nuevos Convenios o que se den por terminado algunos de los vigentes.</p>



1. Análisis de la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico

Resumen narrativo	
Fin	Contribuir a mejorar los niveles de nutrición y desarrollo de capacidades en la población en condiciones de pobreza.
Propósito	Acceso al consumo de leche de calidad, apoyando la economía de las familias beneficiarias y contribuyendo a disminuir la severidad de la pobreza.
Productos	<p>1.- Distribución de la leche fortificada y de calidad, a un precio menor al del mercado, para la población objetivo del programa, mediante la red de abasto comunitario.</p> <p>2.- Entrega de leche fortificada en forma oportuna y aun precio menor al del mercado para la población objetivo del programa, mediante convenios interinstitucionales.</p>
Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar el programa anual de distribución de leche de abasto social y darlo a conocer a las áreas de producción y materiales. 2. Elaborar el presupuesto del Programa de Abasto Social de Leche. 3. Elaborar la estimación anual de atención del padrón de beneficiarios. 4. Elaborar el programa anual de producción por planta y tipo de leche, así como los consumos estimados de materia prima e insumos. 5. Elaborar el programa anual de



	<p>compras de materia prima e insumos.</p> <ol style="list-style-type: none">6. Integrar el presupuesto anual de la entidad.7. Altas y bajas al padrón de beneficiarios.8. Apertura y cierre de lecherías.9. Canje de tarjetas10. Realizar el proceso de industrialización de leche en las plantas de Liconsa.11. Efectuar los embarques de leche de las plantas a los almacenes de distribución.12. Distribuir la leche de los almacenes a los puntos de venta.13. Elaborar la estimación anual de atención a través de los convenios interinstitucionales.14. Consolidar y administrar el padrón de convenios15. Determinar los volúmenes de leche a distribuir a los distintos convenios.16. Integrar el programa mensual de distribución de leche a los Centros de Trabajo para cumplir con el surtimiento a las Instituciones, según los requerimientos de cada Convenio.17. Distribuir los volúmenes de leche solicitados por las instituciones, mediante los Centros de Trabajo.18. Consolidación de los reportes de cobertura de todas las Instituciones atendidas.
--	---



Tanto el fin, el propósito, los productos y las actividades de la MML del PASL son congruentes entre sí, ya que comparten, trabajan y operan por un mismo y claro objetivo: contribuir a mejorar los niveles de nutrición. La forma en que el PASL lo hace es a través del abasto de leche fortificada a precios por debajo del mercado destinado a población en condiciones de pobreza. Es importante resaltar, que el fin, el propósito, los productos y las actividades son congruentes además con la misión y la visión de Liconsa:

Visión de Liconsa	Misión de Liconsa
<p>Ser la empresa líder del sector desarrollo social, de vanguardia, autofinanciable, que atienda con elevada vocación de servicio, al total de la población objetivo, mejorando los procesos de industrialización y distribución de leche de alta calidad nutricional a precio accesible.⁴⁵</p>	<p>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.⁴⁶</p>

Por lo tanto se consideran suficientes y necesarias las actividades para producir los productos del programa; son también suficientes y necesarios los productos del programa para el logro del propósito. Este equipo evaluador considera lógicamente alineado el propósito del programa con el fin.

Por otra parte, es importante señalar que se incorporó implícitamente, con la selección de la población objetivo, el enfoque de equidad de género; esto lo

⁴⁵ <http://www.liconsa.gob.mx/historia.htm#mision>

⁴⁶ *Ibidem.*



podemos localizar en la sección de la definición de indicadores, en la provisión de los bienes y servicios de los componentes de la MML.

i. Validación de los supuestos del PASL

En términos generales, todos los supuestos de sustentabilidad de la MML se consideran como válidos y pertinentes a excepción de uno:

Supuesto considerado como no válido

El Gobierno Federal debe garantizar la asignación de recursos para cubrir la operación de Liconsa para absorber eventuales pérdidas de operación originado por variaciones en los precios nacionales o internacionales de la leche.

Si bien este supuesto pareciera ser lógicamente válido, el equipo evaluador no lo considera así. A la luz de los resultados de las evaluaciones externas de 2003, 2004, 2005 y 2006, queda claro que Liconsa está diseñada para ser una empresa autofinanciable, tal y como se hace explícito en la visión de la empresa.⁴⁷ Sin embargo, el análisis de los estados de resultados financieros muestra que a partir de 2005 y durante todo 2006 las pérdidas del programa fueron tales que surgió la necesidad de obtener recursos fiscales adicionales para financiar su operación y evitar la quiebra técnica de Liconsa. El problema que afecta la validez del supuesto es que, la necesidad de recursos no responde propiamente a las variaciones en los precios de la leche, sino fundamentalmente a que el precio de venta de la leche a los beneficiarios del programa está por debajo del costo medio

⁴⁷ <http://www.liconsa.gob.mx/historia.htm#mision>



real anual (para 2006 el costo medio real fue de \$5.06)⁴⁸ En esta circunstancia, resulta inevitable que, aún frente a costos que no variaran sustancialmente, en términos reales haya una pérdida al mantenerse el precio por debajo de los costos medios reales. Así, se recomienda cambiar el supuesto de referencia para que incorpore explícitamente la dimensión del precio de venta, y no sólo la de los insumos.⁴⁹

Por otra parte, el supuesto no sólo no resulta válido, sino que además en la práctica no se ha cumplido cabalmente. A partir del año 2003 el PASL tuvo pérdidas, que fueron absorbidas por la operación del programa comercial de Liconsa—esto es, por la venta de suplementos alimenticios, leche a precio no subsidiado y maquila de leche fresca. Sin embargo, para el año 2004 el programa comercial no pudo compensar las pérdidas del PASL, y empezó un proceso que afectó negativamente los flujos de efectivo y la posición financiera de Liconsa. Para el primer semestre de 2005, Liconsa entró en riesgo de quiebra técnica, puesto que empezó a consumir parte de su capital social—sin llegar a la quiebra propiamente dicha, en la cual hubieran empezado a aparecer otros problemas más graves—lo cual se pudo evitar con una asignación especial de recursos fiscales para el semestre de dicho año. A pesar de que para 2006 se previeron estos recursos, Liconsa presentó pérdidas a lo largo del año, a excepción del mes de diciembre por el ajuste del precio de la leche Liconsa a \$4.50. Con todo, cabe señalar que durante poco más de un año Liconsa estuvo acumulando y teniendo que cubrir pérdidas en su operación global debido al PASL, que no se cubrieron oportunamente. Así, es importante que en el supuesto se incorpore una dimensión

⁴⁸ Cabe aclarar que el precio del litro de la leche Liconsa sufrió un par de modificaciones: la primera se registró el 17 de noviembre de 2006, cuando el precio pasó de \$3.50 a \$4.50; la segunda se registró en febrero de 2007, cuando se decidió bajar el precio a \$4.00 por litro.

⁴⁹ Cabe señalar que desde el año de 2004 en adelante, este equipo evaluador ha recomendado dos líneas de acción: 1) que se actualice el precio de venta de la leche del PASL, conforme al costo promedio real por litro y/o 2) definir una política de asignación de recursos fiscales suficientes para la operación del programa.



de oportunidad y otra de suficiencia, para que no se repitan este tipo de situaciones.

Por otro lado, cabe señalar que la MML no contempla dentro de los supuestos:

Supuesto no contemplado en la MML

Se debe garantizar la adquisición leche como su materia prima en el mercado nacional e internacional, en las mejores condiciones al menor costo posible, o en su defecto, pudiendo disponer de recursos fiscales para cubrir su operación.

Hasta las modificaciones del año 2004, las reglas de operación del PASL contemplaban como uno de sus objetivos específicos “adquirir leche como su principal materia prima en el mercado nacional e internacional, en las mejores condiciones y al menor costo posible”. La eliminación de este objetivo tiene que ver con la entrada en funcionamiento del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), también a cargo de Liconsa, que paga a los productores de leche un precio sustancialmente superior al del mercado nacional e internacional, incorporando el producto a los procesos del PASL. En principio, el PALN debería ser financiado en su totalidad a través de recursos fiscales dedicados específicamente para su operación, sin requerir recursos por parte de Liconsa. Sin embargo, esta situación no se ha cumplido cabalmente, puesto que en 2004 Liconsa tuvo que absorber una serie de pérdidas adicionales relacionadas con el PALN.

Esta situación es relevante si se considera que cualquier empresa requiere actuar de manera racional y eficiente en sus operaciones, incluyendo por supuesto la



compra de sus insumos, especialmente si pretende ser autofinanciable, tal como lo señala la visión de la empresa. Así, el hecho de que no se contemple este supuesto de compra eficiente se justifica sí y sólo si se puede asegurar que el PALN reciba recursos fiscales suficientes y oportunos para financiar completamente su operación, lo cual no ha ocurrido en los hechos.

ii. Relación entre el fin (impacto) y el Programa Nacional de Desarrollo Social (PND)

Para entender cuál es la relación entre el fin de la MML y el PND es necesario subrayar que Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, considera acciones relacionadas con el área de desarrollo social y humano en el capítulo No. 5; en este apartado se plantean los 6 objetivos rectores que contiene, con sus correspondientes estrategias:

1. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.

Estrategias:

- a. Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
- b. Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque de largo plazo.
- c. Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.
- d. Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias.



- e. Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.
- f. Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.
- g. Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.
- h. Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.
- i. Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.
- j. Promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.

2. *Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.*

Estrategias:

- a. Avanzar hacia la equidad en la educación.
- b. Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.
- c. Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo.
- d. Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.



- e. Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.
- f. Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.
- g. Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.

3. *Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.*

Estrategias:

- a. Ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.
- b. Diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.
- c. Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación.
- d. Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.
- e. Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.
- f. Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.



4. *Fortalecer la cohesión y el capital sociales.*

Estrategias:

- a. Fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.
- b. Aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía.
- c. Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.
- d. Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.
- e. Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.
- f. Establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promueva entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas.
- g. Promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.

5. *Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.*

Estrategias:

- a. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.



- b. Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.
 - c. Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.
 - d. Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.
 - e. Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.
 - f. Detener y revertir la contaminación de agua, aire y suelos.
 - g. Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.
6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Estrategias:

- a. Impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.
- b. Fortalecer la comunicación entre las organizaciones
- c. Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales; para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a esas acciones.



- d. Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.
- e. Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud.
- f. Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de derecho en México.
- g. Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.
- h. Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.

La Matriz de Marco Lógico cumple particularmente con dos de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

Objetivo rector 1: Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos; en la estrategia:

- c) Diseñar y aplicar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.

El PASL es un programa social de corte nutricional, diseñado para contribuir al desarrollo de las capacidades y a la disminución de los déficits nutricionales, a través de la venta de leche fortificada a un precio preferencial, por debajo de los precios de mercado; es importante señalar que dentro de sus objetivos



específicos, contemplados en la MML esta disminuir la severidad de la pobreza. Todo lo anterior es congruente con el objetivo rector No. 1 del Plan Nacional de Desarrollo.

Objetivo rector 2: Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; en las estrategias:

- d) Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.
- e) Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.
- f) Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.

La población objetivo del PASL, desglosada en la MML, contempla grupos vulnerables como:

- ⇒ Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad.
- ⇒ Mujeres adolescentes de 12 a 15 años.
- ⇒ Mujeres en periodo de gestación o lactancia.
- ⇒ Mujeres de 45 a 59 años.
- ⇒ Enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años y,
- ⇒ Adultos de 60 o más años.

Es por ello se que se considera que la MML cumple con los lineamientos del objetivo rector No. 2 del PND.

2. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

En general, se consideran suficientes y adecuados los indicadores desarrollados en la MML del PASL 2006 para medir el desempeño del programa a nivel de impactos, resultados y productos, por lo que se el quipo evaluador valida la lógica



horizontal de la Matriz de Marco Lógico del PASL. La única excepción a esta conclusión es la relacionada con los indicadores de atención que distinguen entre grupos de mujeres y hombres, mismos que en función de la discusión antes expuesta sobre la aplicabilidad y pertinencia del enfoque de género al PASL, serían en todo caso innecesarios o poco relevantes.

G. Análisis de las modificaciones a las ROP 2006 con relación a 2004

El ejercicio comparativo entre las Reglas de Operación 2006 con relación a 2004, 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 2004.
- III. Incisos en las que reiteradamente este equipo evaluador ha elaborado recomendaciones de modificación hasta el momento sin atender, sin justificación ni soporte argumentativo.
- IV. Modificaciones sustantivas de contenido.

Cuadro 2.1

Tipo de modificación	Cantidad
I. Modificaciones no sustantivas.	1
II. Modificaciones que precisan.	9
III. Incisos que se ha recomendado modificar que se mantienen.	7
IV. Modificaciones sustantivas de contenido.	1
Total	18



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

Cuadro 2.2
3.- Modificaciones a lineamientos generales

Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Cobertura.</p> <p>La población beneficiaria del Programa de Abasto Social de Leche se encuentra ubicada en localidades y/o zonas urbanas, semiurbanas y rurales marginadas de las 32 entidades federativas.</p> <p>Para instalar puntos de venta de leche se identifican las localidades o zonas susceptibles de atender, con base en la regionalización prioritaria que establece la Sedesol y la información disponible del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y del Consejo Nacional de Población (CONAPO).</p>	<p>Cobertura.</p> <p>El Programa de Abasto Social de Leche opera en localidades, colonias, zonas urbanas, semiurbanas y rurales de las 32 entidades federativas, mediante los puntos de atención autorizados por Liconsa.</p> <p><u>Para ello, se seleccionarán las localidades, colonias o zonas susceptibles de atender, considerando las microrregiones definidas por la Sedesol, las cuales fueron publicadas el 31 de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, y la información socioeconómica disponible del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), misma que se encuentra en su página electrónica www.inegi.gob.mx.</u></p>	<p>Cobertura.</p> <p>El Programa de Abasto Social de Leche opera en localidades, colonias, zonas urbanas y rurales de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, mediante los puntos de atención autorizados por Liconsa.</p>

Esta modificación en la parte de cobertura no es significativa, ya que los párrafos faltantes se colocaron en el inciso 2.7 de las ROP 2006.



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 2004.

Cuadro 2.3
3.1.- Modificaciones a cobertura

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Las solicitudes de instalación de los puntos de venta, podrán provenir de instancias de gobierno, así como de los propios estudios que elabore Liconsa. En todos los casos será necesario realizar el análisis de las características de la zona, mediante el levantamiento del “Estudio de factibilidad para la instalación de una lechería”, el cual es el instrumento metodológico que permite a Liconsa recabar la información básica sobre las características de las localidades o colonias, la población objetivo, los servicios urbanos, medios de transporte, particularidades del predio o local propuesto para operar el punto de venta, todo ello con el propósito de analizar la factibilidad de apertura.</p>	<p>Las solicitudes de instalación de los puntos de venta, podrán provenir de instancias de gobierno. En todos los casos Liconsa realizará los estudios y el análisis de las características de la zona, mediante el levantamiento del “Estudio de factibilidad para la instalación de una lechería”, el cual es el instrumento metodológico que permite a Liconsa recabar la información básica sobre las características de las localidades o colonias, la población objetivo, los servicios urbanos, medios de transporte, particularidades del predio o local propuesto para operar el punto de venta, todo ello con el propósito de analizar la factibilidad de apertura.</p> <p><u>Será en un plazo no mayor de 90 días naturales después de analizar la solicitud y elaborar el “Estudio de factibilidad para la instalación de una lechería”, cuando se dará respuesta a la petición.</u></p>

Este párrafo precisa el plazo de 90 días para aceptar o no la petición de instalación de una lechería, lo cual de alguna manera estaba implícito en las ROP 2004 dentro del documento: “Estudio de factibilidad para la instalación de una lechería”.



Cuadro 2.4
3.4.2.- Modificaciones a los derechos y obligaciones

Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>De los beneficiarios.</p> <p>Derechos: Los beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche recibirán en los horarios y días que les correspondan, según el número de miembros de la familia menores de doce años, leche con alto contenido nutricional a precio subsidiado.</p> <p>Todo trámite que realicen, referente al programa, será sin ningún costo y deberán recibir la atención adecuada del personal de Liconsa.</p> <p>Obligaciones: Al reverso de la tarjeta de dotación de leche y/o en el acuse de recibo se encuentra impreso el reglamento al cual deberán sujetarse las familias beneficiarias, y consiste básicamente en:</p> <p>No transferir la tarjeta; presentarla para la compra de leche; no tener más de una tarjeta; asistir en los días y horarios que le han sido establecidos a retirar su dotación en el punto de venta que le corresponde; no prestar, vender o hacer</p>	<p>Los hogares beneficiarios tienen derecho a:</p> <p>Recibir, sin costo alguno, información acerca del programa. Recibir, sin costo alguno, una tarjeta que los identifique como beneficiarios del programa, en el lugar y horario que acuerden con Liconsa.</p> <p>Adquirir la cantidad de leche que les sea autorizada, según el Cuadro 1.</p> <p>Recibir una atención digna y respetuosa.</p> <p>Las obligaciones de los hogares beneficiarios son:</p> <p>No transferir la tarjeta, no tener más de una, no prestarla, venderla o hacer mal uso de la misma.</p> <p>Presentar la tarjeta para comprar la leche y cuando le sea solicitada por personal autorizado.</p> <p>Conservar la tarjeta en buen estado y entregar la correspondiente al periodo</p>	<p>Los hogares beneficiarios tienen derecho a:</p> <p>Recibir gratuitamente información acerca del programa, así como una tarjeta que los identifique como beneficiarios del programa, en el lugar y horario establecidos por Liconsa</p> <p>Adquirir la cantidad de leche que les sea autorizada, según el Cuadro 1.</p> <p>Recibir una atención digna y respetuosa.</p> <p>Las obligaciones de los hogares beneficiarios son:</p> <p>No transferir la tarjeta, no tener más de una, no venderla o hacer mal uso de la misma.</p> <p>Presentar la tarjeta para comprar la leche y cuando le sea solicitada por personal autorizado.</p> <p>Conservar la tarjeta en buen estado y entregarla a solicitud del promotor social a cambio de la nueva.</p>



Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>mal uso de la tarjeta; no provocar desórdenes en el punto de venta; no realizar actos que alteren y/o impidan el suministro y venta de leche; no realizar propaganda y/o proselitismo político en la lechería; avisar los cambios de domicilio y extravíos de la tarjeta; conservar la tarjeta en buen estado y entregar la del periodo vencido a cambio de la nueva durante los canjes.</p>	<p>vencido a cambio de la nueva.</p> <p>Destinar la leche exclusivamente al consumo de la familia.</p> <p>No provocar desórdenes, no realizar propaganda ni proselitismo político o religioso en el punto de venta.</p> <p>No celebrar actos que alteren o impidan el suministro y venta de la leche.</p> <p><u>Notificar los cambios de domicilio y el extravío de la tarjeta.</u></p> <p>Asistir en los días y horarios que les corresponda retirar su dotación.</p> <p>Acudir a los pases de lista y operativos de actualización y depuración del padrón.</p> <p>Cumplir con las demás normas establecidas en los lineamientos impresos en el reverso de la tarjeta a los que deberán sujetarse los hogares beneficiarios.</p>	<p>Destinar la leche exclusivamente al consumo de la familia.</p> <p>No provocar desórdenes, no realizar propaganda ni proselitismo político o religioso en el punto de venta.</p> <p>No celebrar actos que alteren o impidan el suministro y venta de la leche.</p> <p><u>Los beneficiarios deberán notificar verbalmente al promotor social, en los días señalados en los carteles que se colocan en las lecherías, los cambios de domicilio y extravío de la tarjeta.</u></p> <p>Asistir en los días y horarios que les corresponda retirar su dotación.</p> <p>Acudir con el promotor social para los pases de lista, canjes de tarjeta, operativos de actualización y depuración del padrón, en los horarios que se darán a conocer en las lecherías.</p> <p>Cumplir con las demás normas establecidas en los lineamientos impresos en el reverso de la tarjeta a los que deberán sujetarse los hogares beneficiarios (ver anexo 1)</p>



Las modificaciones que se observan en el rubro de los derechos y obligaciones son de redacción; destaca la precisión de notificar verbalmente al promotor social, en los días señalados en los carteles que se colocan en las lecherías, los cambios de domicilio y extravío de la tarjeta”, lo cual se apega a la operación del programa.

Cuadro 2.5
5.1.- Modificaciones a difusión

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Igualmente, en el envase de leche se deberá incluir la siguiente leyenda: “El Programa de Abasto Social de Leche 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 a la ley aplicable y ante la autoridad competente”.</p> <p>Liconsa informará a la familia en un plazo de hasta 90 días, el resultado de su gestión para su incorporación al padrón de beneficiarios.</p> <p>La información referente a los resultados del Programa de Abasto Social de Leche deberá hacerse del conocimiento del público en general, mediante su publicación en Internet a través de la página oficial de la Sedesol (www.sedesol.gob.mx) y de Liconsa (www.liconsa.gob.mx).</p> <p>Liconsa y las delegaciones federales de la Sedesol serán las encargadas de realizar la promoción y divulgación de las acciones</p>	<p>Igualmente en el envase de leche se deberá incluir la siguiente leyenda:</p> <p>“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 y al Artículo 55 del DPEF 2006.</p> <p>El promotor social informará en el punto de venta a la familia, en un plazo de hasta 90 días, el resultado de su gestión para su incorporación al padrón de beneficiarios, de conformidad al calendario de visitas colocadas en las lecherías, en caso de una respuesta afirmativa se le entregará al solicitante su tarjeta de dotación de leche.</p> <p><u>Al momento de entregar la documentación en el punto de venta señalado en el numeral 3.4.1.2., se informará al integrante del hogar, en su caso, de la falta de algún requisito.</u></p> <p><u>En caso de que la respuesta sea negativa, el solicitante deberá considerar que fue negada por no cumplir con los criterios de elegibilidad establecidos en estas reglas de operación.</u></p>



Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>del programa, garantizando la atención a las autoridades de las localidades beneficiarias como receptores prioritarios de la promoción. Se darán a conocer las acciones a realizar, las localidades beneficiadas y los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos; asimismo, deberán señalar que es un programa que opera el Gobierno Federal con recursos públicos, en coordinación con dependencias federales, beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil, según sea el caso.</p>	<p>La información referente a los resultados del Programa de Abasto Social de Leche deberá hacerse del conocimiento del público en general, mediante su publicación en Internet a través de la página oficial de la Sedesol (www.sedesol.gob.mx) y de Liconsa (www.liconsa.gob.mx).</p> <p><u>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.</u></p> <p>Liconsa y las delegaciones federales de la Sedesol, serán las encargadas de realizar la promoción y divulgación de las acciones del programa, garantizando la atención a las autoridades de las localidades beneficiarias como receptores prioritarios de la promoción. Se darán a conocer las acciones a realizar, las localidades beneficiadas y los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos; asimismo, deberán señalar que es un programa que opera el Gobierno Federal con recursos públicos, en coordinación con dependencias federales, beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil, según sea el caso.</p>

Se hizo una precisión en el texto, pero no presenta un cambio significativo; puntualiza dentro de las ROP, lo que se formaliza dentro del Manual del Promotor Social.



Cuadro 2.6
5.3.- Modificaciones a ejecución

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>La entrega de leche a los hogares beneficiarios del esquema de abasto comunitario se realiza a través de canales de distribución, que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lecherías (<u>concesionarios mercantiles</u>) que son personas físicas que operan en inmuebles -en su mayoría proporcionados por los gobiernos locales - que distribuyen con mayor frecuencia la leche líquida. • Tiendas (<u>distribuidores mercantiles</u>) que son personas físicas con pequeños comercios que trabajan con limitado surtido de mercancías y que distribuyen con mayor frecuencia la leche en polvo. • La red e infraestructura de distribución, almacenaje y comercialización de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA). <p>Mientras que la entrega de leche de los convenios se realiza a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenios interinstitucionales con instituciones públicas (federal, estatal y municipal). • Convenios con personas morales sin fines de lucro, que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de Liconsa. <p>En todos los casos, la entrega del apoyo se realizará de conformidad con lo dispuesto en las presentes Reglas de Operación.</p> <p>Cuando en los puntos de venta de leche líquida, algunas familias eventualmente no asistan el día que les corresponde retirar su dotación, y en consideración a que este tipo de leche es altamente perecedera y no puede almacenarse ni devolverse, se</p>	<p>La leche se entrega a los hogares beneficiarios del esquema de abasto comunitario, a través de alguno de los siguientes canales de distribución:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lecherías: <u>establecimientos operados por personas físicas en inmuebles</u> -en su mayoría proporcionados por los gobiernos locales- que distribuyen con mayor frecuencia la leche líquida. • Tiendas: <u>establecimientos operados por personas físicas</u> con pequeños comercios que trabajan con limitado surtido de mercancías y que distribuyen con mayor frecuencia la leche en polvo. • La red e infraestructura de distribución, almacenaje y comercialización de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA). <p>La distribución de leche a través de los convenios se realiza por medio de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenios interinstitucionales celebrados con instituciones públicas (federal, estatal y municipal). • Convenios celebrados con personas morales sin fines de lucro. <p>En todos los casos, la entrega del apoyo se realizará de conformidad con lo dispuesto en las presentes reglas de operación.</p> <p>Cuando en los puntos de venta de leche líquida, algunas familias eventualmente no asistan el día que les corresponde retirar su dotación, y en consideración a que este tipo de leche es altamente perecedera y no puede almacenarse ni devolverse, se realizará su</p>



Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>realizará su venta, al precio establecido en el numeral 4.3.2, a la población en proceso de incorporación al padrón o para quien la requiera, una vez que concluya el horario de venta normal.</p> <p>Por otra parte, cuando una lechería, por la rotación natural del padrón o por problemas con el local, tiene que dar de baja a un importante número de familias y beneficiarios, se evaluará el posible cierre del establecimiento, buscando no afectar a la población beneficiaria, ya que se posibilitará su reubicación en otros puntos de venta cercanos, centros de redistribución autorizados o atendidos con venta a pie del camión, mientras se reinstala el servicio.</p> <p>En cumplimiento a lo dispuesto en el Capítulo VII, artículo 53, fracción VI del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, la entidad continuará desarrollando estrategias para fortalecer sus fuentes alternativas de ingresos, con el fin de lograr una mayor autosuficiencia financiera.</p>	<p>venta, al precio establecido en el numeral 3.3.2, a la población en proceso de incorporación al padrón o para quien la requiera, una vez que concluya el horario de venta normal.</p> <p>Por otra parte, cuando una lechería, por la rotación natural del padrón o por problemas con el local, tiene que dar de baja a un importante número de familias y beneficiarios, se evaluará el posible cierre del establecimiento, buscando no afectar a la población beneficiaria, ya que se posibilitará su reubicación en otros puntos de venta cercanos, centros de redistribución autorizados o atendidos con venta a pie del camión, mientras se reinstala el servicio.</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal vigente, la entidad continuará desarrollando estrategias para fortalecer sus fuentes alternativas de ingresos, con el fin de lograr una mayor autosuficiencia financiera.</p>

Precisión en el texto.



Cuadro 2.7
5.3.2.- Modificaciones al padrón de beneficiarios

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Padrón de Beneficiarios Liconsa constituirá un padrón de beneficiarios con base en la información proporcionada por los propios beneficiarios. Dicho padrón deberá contener las características de los integrantes del hogar y de los beneficiarios, así como de la dotación que reciben. Para tal efecto se sujetarán a las normas emitidas por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.</p>	<p>Padrón de Beneficiarios <u>Liconsa</u>, con base en la información proporcionada por los beneficiarios, las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y demás instancias que participen en el programa, <u>construirá un padrón en el que se precisen los siguientes datos: nombre del beneficiario; en su caso, nombre del cónyuge; sexo; clave de la entidad, municipio y localidad; RFC; CURP; fecha de nacimiento, domicilio y dotación de leche autorizada.</u></p> <p><u>El padrón de beneficiarios deberá ser construido de acuerdo a lo establecido en los “Lineamientos normativos para la integración, operación y mantenimiento de los padrones de beneficiarios”, emitidos por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.</u></p> <p><u>Será responsabilidad de Liconsa reportar bimestralmente a la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, la información</u> proporcionada por los beneficiarios, las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y demás instancias que participen en el programa, para su integración al padrón único de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p><u>La información de este padrón deberá ser publicado</u> en los términos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación <u>y estar disponible en la página electrónica www.liconsa.gob.mx</u></p>



Se precisa los datos que debe contener el padrón de beneficiarios: “nombre del beneficiario; en su caso, nombre del cónyuge; sexo; clave de la entidad, municipio y localidad; RFC; autorizada”. Estos datos, ya estaban contenidos en la parte donde se indican los requisitos para poder ser beneficiario del programa.

Por otra parte, se añadió un párrafo donde se hace explícito que el padrón debe cumplir con la normatividad que deben observar los padrones de acuerdo a lo emitido por la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

Se puntualizó además el compromiso que tiene Liconsa de reportar bimestralmente a la Subsecretaría de Perspectiva, Planeación y Evaluación; finalmente, cumpliendo con los acuerdos de transparencia nuevamente se hace explícito el compromiso de colocar la información con base en lo establecido en el DPEF del ejercicio fiscal 2006.



Cuadro 2.8
7.- Modificaciones a evaluación

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>En congruencia con la política social vigente, Liconsa llevará a cabo el seguimiento y la evaluación del uso de los recursos con que cuenta (materiales y humanos), a efecto de que la entidad alcance un funcionamiento óptimo.</p>	<p><u>Con el objeto de enfocar la gestión del programa al logro de resultados para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos, se evaluará la operación y resultados del programa.</u> La evaluación se complementará con un seguimiento periódico de los recursos ejercidos, acciones ejecutadas y metas alcanzadas.</p>

Precisión en el texto.

Cuadro 2.9
7.2.- De resultados

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Con apego al artículo 55 fracción IV, inciso b) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, se llevará a cabo la evaluación del programa por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, y se presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de la Función Pública a través de la Sedesol, a más tardar el 15 de octubre del presente ejercicio.</p>	<p><u>La evaluación de resultados del programa será coordinada y supervisada por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) de la Sedesol, dictando los requerimientos necesarios para el correcto desempeño de la evaluación, y conforme a los criterios y lineamientos que en su momento emita el Consejo Nacional de Evaluación, y demás normatividad vigente.</u></p> <p>De acuerdo al Decreto del Presupuesto de Egresos de la</p>



Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
	<p>Federación para el presente ejercicio fiscal, dicha evaluación se cubrirá con cargo al presupuesto del programa y deberá realizarse por una institución académica y de investigación u organismo especializado de carácter nacional o internacional con base en los términos de referencia elaborados por la DGEMPS, con la participación de Liconsa.</p> <p><u>El proceso de contratación de la institución evaluadora se realizará coordinadamente con la DGEMPS y de conformidad a la normatividad vigente, procurando fomentar la competencia entre diversas instituciones con el fin de incentivar la transparencia y elevar la calidad de la evaluación.</u></p> <p><u>Los resultados de la evaluación serán reportados a la DGEMPS, la cual remitirá los informes a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a la SHCP y a la SFP, a más tardar el último día hábil de septiembre.</u></p>

Se precisó la labor del DGEMPS; sin embargo, este inciso da cuenta del cambio que sufrió el calendario de trabajo de la evaluación externa, ya que no señala fecha de entrega de productos. Se recomienda hacer énfasis en las ROP del PASL en concretar un seguimiento oportuno de las recomendaciones emitidas por la institución evaluadora, en caso de que procedan; en su defecto argumentar de forma suficiente el por qué no se desprende alguna recomendación.



Cuadro 2.10
9.1.- Modificaciones a atribuciones

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Los recursos serán auditados por el Órgano <u>Interno de Control de la entidad</u> y, en su caso, por la Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, y demás instancias que, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, resulten competentes para ello.</p>	<p>Los recursos serán auditados por el Órgano <u>Interno de Control en Liconsa</u> y, en su caso, por la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, y demás instancias que, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, resulten competentes para ello.</p>

Precisión en el texto.

Cuadro 2.11
10.- Modificaciones a quejas y denuncias

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Mecanismo, instancias y canales.</p> <p>Las quejas y denuncias de la ciudadanía en general se captarán, en forma personal o escrita, a través del Órgano Interno de Control en Liconsa o en las representaciones regionales con sede en los estados de Jalisco, Nuevo León y Yucatán; telefónicamente, vía el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), en el número 01-800-112-05-84 en el interior de la República, en el 30-03-2000 en el Distrito Federal y área metropolitana, o bien directamente en Liconsa en los números 52-37-91-06; 52-37-91-16 y 01-800-900-27-00 (Lada sin costo).</p>	<p>Mecanismo, instancias y canales.</p> <p>Las quejas y denuncias de la ciudadanía en general se captarán, en forma personal o escrita, a través del Órgano Interno de Control en Liconsa, telefónicamente, vía el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), en el número 01-800-112-05-84 en el interior de la república, en el 14-54-2000 en el Distrito Federal y área metropolitana, o bien directamente en Liconsa en los números 52-37-91-06; 52-37-91-16 y 01-800-900-27-00 (Lada sin costo).</p> <p><u>Q</u> en su caso, de nuevas reglas o modificaciones en los términos</p>



Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
	<p>establecidos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p><u>ANEXO 1</u> <u>LINEAMIENTOS PARA EL USO DE LA TARJETA DE DOTACION DEL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE</u></p> <ol style="list-style-type: none"><u>1. No la preste, transfiera, venda, haga mal uso o la maltrate.</u><u>2. Avise cambio de domicilio y extravío de la tarjeta.</u><u>3. Entregue tarjeta del periodo vencido a cambio de la nueva durante los canjes.</u>

Se agregaron precisiones:

- Cuándo entran en operación las ROP.
- Se anotaron los lineamientos principales del uso de la tarjeta de dotación, mismas que están contenidas en la tarjeta de dotación.



III. Incisos en las que reiteradamente este equipo evaluador ha elaborado recomendaciones de modificación a las Reglas de Operación y que hasta el momento no han sido atendidas, sin justificación ni soporte argumentativo.

Cuadro 2.12
2.1.- Modificaciones al objetivo general

Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<ul style="list-style-type: none"> Con un enfoque productivo, otorgar a las familias con menores de doce años de edad, en condiciones de pobreza extrema, una transferencia de ingreso mediante la dotación de leche de alta calidad nutricional a precio subsidiado, que contribuya al mejoramiento alimenticio para la formación y desarrollo de capital humano. Con un enfoque asistencial, otorgar a los adultos en plenitud mayores de 60 años, enfermos y/o discapacitados mayores de 12 años y mujeres en periodo de gestación en pobreza extrema, una transferencia de ingreso mediante la dotación de leche de alta calidad nutricional a precio subsidiado. 	<p><u>Contribuir al desarrollo de capacidades y a la disminución o prevención, en su caso, del déficit nutricional, otorgando un beneficio al ingreso de las familias en condiciones de pobreza, mediante el suministro de leche de alta calidad y fortificada con vitaminas y minerales, a precio subsidiado con respecto al mercado y autorizado por el Consejo de Administración.</u></p>	<p>Contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades, otorgando un beneficio al ingreso de las familias en condiciones de pobreza, mediante el suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales al precio autorizado por el Consejo de Administración.</p>



De acuerdo a los resultados de las evaluaciones externas, se pudo observar que este programa en particular cumple con un objetivo de corte nutricional y por lo tanto contribuye al desarrollo de capacidades de la población objetivo además, en congruencia con los resultados del análisis de gabinete y de campo, este programa apoya al ingreso de las familias. El objetivo general de las ROP 2006 refleja de una manera más clara la directriz del PASL. Sin embargo, es importante señalar que a partir del año 2005, Liconsa dejó de ser autosuficiente.



Cuadro 2.13
2.2.- Modificaciones a los objetivos específicos

Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<ul style="list-style-type: none"> • Abastecer leche a precio subsidiado al padrón de beneficiarios en zonas urbanas, semiurbanas y rurales marginadas del país; • <u>Adquirir leche</u> como su principal materia prima <u>en el mercado nacional e internacional, en las mejores condiciones y al menor costo posible</u>; • Industrializar leche fluida y en polvo de alta calidad y • Mantener la operación de los convenios interinstitucionales celebrados para el suministro de leche a instituciones públicas y organismos sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Contribuir al mejoramiento de la alimentación y nutrición de las familias beneficiarias</u>, en particular para apoyar: <ul style="list-style-type: none"> – El crecimiento y desarrollo de las niñas y los niños en edad lactante, preescolar y escolar. – A coadyuvar al abatimiento de los índices de anemia y el déficit de micronutrientes en esta población. – <u>El mejoramiento de las condiciones nutricionales de las personas adultas mayores.</u> – La disminución de la severidad de la pobreza. • Operar los convenios interinstitucionales celebrados para el suministro de leche a instituciones públicas, así como convenios con personas morales legalmente constituidas y sin fines de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyar el crecimiento y desarrollo de las niñas y los niños en edad lactante, preescolar y escolar, coadyuvando al abatimiento de los índices de anemia y el déficit de micronutrientes en este segmento de la población. – Apoyar la alimentación de las mujeres adolescentes, en periodos de gestación y lactancia, postmenopáusicas, personas adultas mayores, enfermos crónicos y personas con discapacidad. – Disminuir la severidad de la pobreza, mediante el ahorro generado por el diferencial del precio de la leche con respecto al del mercado. <ul style="list-style-type: none"> • Operar los convenios interinstitucionales celebrados para el suministro de leche a instituciones públicas, así como convenios con personas morales legalmente constituidas y sin fines de lucro, de conformidad con la fracción VI del Artículo 54 del DPEF 2006 f.



Aunque los objetivos específicos de las ROP 2006, reflejan mejor las tareas del PASL, es importante señalar que se ha dejado de lado un punto importante que antes estaba contemplado en las ROP 2002: “adquirir leche como su materia prima en el mercado nacional e internacional, en las mejores condiciones al menor costo posible”. Este equipo evaluador recomienda rescatar este objetivo específico, ya que es congruente con el espíritu del PASL y con la Ley General de Desarrollo Social, en donde se indica que es prioridad atender a la población en condiciones de pobreza, utilizando adecuadamente los recursos del ramo 20, destinados a este fin. Los análisis de campo y de gabinete dan cuenta de la necesidad de sanear las finanzas de Liconsa, para atender más y mejor a la población objetivo definida para el PASL. Esto significa comprar leche, tanto nacional como internacional en las mejores condiciones y al menor costo posible, lo que finalmente apoyará de manera sustantiva las finanzas de Liconsa y con ello, cumplir con los objetivos específicos de manera eficiente.

Cuadro 2.14
3.1.- Modificaciones a la cobertura

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
No podrán ser beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche los hogares de localidades, que reciban apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario.	<u>No podrán ser beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche los hogares de localidades que reciban apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario.</u>



Cuadro 2.15
3.4.1.1.- Modificaciones a la elegibilidad y requisitos para los beneficiarios

Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Los requerimientos para ser incorporados al padrón de beneficiarios son: formar parte de la población objetivo del programa, para lo cual deberán acreditar la situación socioeconómica de sus hogares, a través del levantamiento que realiza personal autorizado de Liconsá, requisitando la cédula denominada “Estudio Socioeconómico del Hogar”, mediante la cual se registrarán las características de la vivienda y de sus integrantes, incluyendo la presentación de las actas de nacimiento de los posibles beneficiarios e identificación oficial del titular, así como comprobante de domicilio y de ingresos de los integrantes de la familia que trabajan.</p> <p>Para el caso de mujeres en periodo de gestación, enfermos y/o discapacitados y adultos en plenitud, que formen parte de la población objetivo del programa, además de acreditar la situación socioeconómica de sus hogares, deberán presentar una constancia médica oficial.</p>	<p>Estar en situación de pobreza, la cual será determinada a partir de la información sobre su hogar y la aplicación de un sistema de puntaje. No deberá ser beneficiario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ni del Programa de Apoyo Alimentario.</p> <p>Requisitos Los requisitos para que un hogar pueda ser incorporado al padrón de beneficiarios son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentar, en el horario establecido en el punto de venta, la siguiente documentación: <ul style="list-style-type: none"> • Actas de nacimiento de los posibles beneficiarios. • Cartilla Nacional de Vacunación de los menores de 5 años, en su caso. • Cédula Única del Registro de Población (CURP) del jefe de familia o su cónyuge, en caso de contar con ella. • Identificación oficial del titular. • Comprobante de domicilio. <p>Adicionalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres en periodo de gestación o lactancia deberán presentar, respectivamente: 	<p>Estar en situación de pobreza, la cual será determinada con el levantamiento de un registro de información y la aplicación de un sistema de puntaje, que evaluará las condiciones socioeconómicas del hogar. No deberá ser beneficiario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ni del Programa de Apoyo Alimentario.</p> <p><u>Para ello, se seleccionarán las localidades, colonias o zonas susceptibles de atender, con base en la información socioeconómica disponible del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), misma que se encuentra en su página electrónica www.inegi.gob.mx</u></p> <p>Los hogares que estén incorporados en el padrón del Programa de Apoyo Alimentario de la Sedesol y al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, no podrán ser beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche.</p> <p>Requisitos Los requisitos para que los integrantes</p>



Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Constancia médica en la que se haga referencia a su situación de embarazo.</u> • Acta de nacimiento o constancia de alumbramiento del recién nacido. • <u>Los enfermos crónicos y personas con discapacidad presentarán:</u> • <u>Constancia médica en la que se señale que se recomienda ingerir leche.</u> <p>En caso de que no cuenten con la identificación oficial del titular o con el comprobante de domicilio, se podrán realizar visitas domiciliarias para su verificación y posible acreditación.</p> <p>La incorporación de los hogares al padrón de beneficiarios estará sujeta a la disponibilidad presupuestal del programa.</p>	<p>del hogar puedan ser incorporados al padrón de beneficiarios son:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Presentar en el punto de venta, en el horario establecido, la siguiente documentación en original o copia para revisión: <ul style="list-style-type: none"> • Actas de nacimiento de los posibles beneficiarios. • Cartilla Nacional de Vacunación de los menores de 5 años, en su caso. • Clave Única del Registro de Población (CURP) del jefe de familia o su cónyuge, en caso de contar con ella. • Identificación oficial del titular. • Comprobante de domicilio, como recibo de luz, agua, predial o de teléfono, o en su caso, escrito libre de la autoridad local en el que se valide la residencia del solicitante. <p>Adicionalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres en periodo de gestación o lactancia deberán presentar, respectivamente: • Constancia médica en la que se haga referencia a su situación de embarazo. • Acta de nacimiento o constancia de alumbramiento del recién



Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
		<p>nacido.</p> <ul style="list-style-type: none">• Los enfermos crónicos y personas con discapacidad presentarán:• Constancia médica en la que se recomiende ingerir leche. <p>En caso de que no cuenten con la identificación oficial del titular o con el comprobante de domicilio, se podrán realizar visitas domiciliarias para su verificación y posible acreditación.</p> <p>La incorporación de los hogares al padrón de beneficiarios estará sujeta a la disponibilidad presupuestal del programa y de leche.</p>



Cuadro 2.16
3.4.3.- Modificaciones a las causas de incumplimiento, retención y suspensión de recursos

Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Las causales de baja del padrón y el consecuente retiro del beneficio de la leche subsidiada, serán:</p> <p>Quando los beneficiarios cumplieron su vigencia, que será hasta la edad límite de doce años para los menores, y de un año para las mujeres en periodo de gestación, con el mismo periodo revalidable para los adultos en plenitud y los enfermos y/o discapacitados;</p> <p>Quando la familia deje de asistir por su dotación durante un periodo de 30 días calendario en los puntos de venta de leche fluida, y 60 días calendario para el caso de leche en polvo;</p> <p>Por duplicidad de apoyos otorgados a las familias con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y</p> <p>Que la familia no recoja su tarjeta, por mal uso de ésta o cuando la información proporcionada sobre la condición socioeconómica y los beneficiarios sea falsa.</p>	<p>Las causales de baja del padrón y el consecuente retiro de la dotación de leche son:</p> <p>Quando los beneficiarios hayan alcanzado la edad máxima prevista.</p> <p>Mujeres en gestación o lactancia, una vez que hayan cumplido un año de haber sido incorporadas al padrón.</p> <p><u>Adultos de 60 ó más años, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años, por fallecimiento o retiro voluntario.</u></p> <p>Quando la familia deje de asistir a recoger su dotación de leche durante un periodo mayor de 30 días calendario, en el caso de leche fluida, y mayor a 60 días calendario para el caso de la leche en polvo.</p> <p>Por duplicidad de apoyos otorgados, ya sea a los hogares beneficiados a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o a las localidades atendidas por el Programa de Apoyo</p>	<p>Las causales de baja del padrón y la consecuente cancelación de la dotación de leche son:</p> <p>Quando los beneficiarios hayan alcanzado la edad máxima prevista.</p> <p>Mujeres en gestación o lactancia, una vez que hayan cumplido un año de haber sido incorporadas al padrón.</p> <p>Por fallecimiento o retiro voluntario de los beneficiarios.</p> <p>Quando la familia deje de asistir a recoger su dotación de leche durante un periodo mayor de 30 días calendario, en el caso de leche fluida, y mayor a 60 días calendario para el caso de la leche en polvo.</p> <p><u>Por duplicidad de apoyos otorgados, ya sea a los hogares beneficiados a través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o a las localidades atendidas por el Programa de Apoyo Alimentario.</u></p>



Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
Además, la venta de leche estará prohibida en las siguientes condiciones: Fuera de los puntos de atención autorizados, y A personas no incorporadas al padrón de beneficiarios.	Alimentario. Por incumplir con los lineamientos establecidos.	Por incumplir con los lineamientos impresos en el reverso de la tarjeta (ver anexo 1).



A partir del año 2004, este equipo evaluador realizó un estudio soportado en una metodología cuasi-experimental con grupos de tratamiento con familias beneficiarias del PASL y Oportunidades, comparando los promedios de consumo y gasto con grupos de control –familias elegibles de ambos programas- lo que ha arrojado evidencia que señala que no existe duplicidad de beneficios entre el Programa Oportunidades y el PASL, sino más bien complementariedad.

A este análisis le siguió uno más elaborado en el 2005 cofinanciado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y el centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, en donde se llegó a la conclusión de que no existe duplicidad de beneficios entre ambos programas que justifiquen la mutua exclusión de beneficiarios, ni al nivel de las familias elegibles ni de los individuos.

Si bien la medida de doble exclusión se basa en un principio de equidad generalmente aceptado, en el caso particular de ambos programas se demostró que el principio no aplica como lo demuestran los análisis lógicos y los resultados empíricos y por lo tanto, esta medida carece de fundamento social, resultando inadecuada.

Así fue como se ha recomendado en las Evaluaciones Externas del PASL 2003, 2004, 2005 y ahora en el 1er semestre de 2006 se recomienda de nueva cuenta, modificar las Reglas de Operación de ambos programas para que tanto las familias como los individuos que cumplan con la elegibilidad de cada programa puedan recibir los beneficios de ambas.

Este equipo evaluador considera que esta recomendación ha recibido un tratamiento inadecuado, porque los seguimientos a las recomendaciones se han limitado a justificar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público rechaza sin argumento alguno esta recomendación.



Es por ello que se recomienda además que las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sustenten adecuadamente –en tiempo y forma- con todo lo que ello implica, cuál ha sido el argumento y la metodología del análisis que ha permitido rechazar sistemáticamente esta recomendación. De no realizarse este ejercicio, se considera sin sentido el significativo esfuerzo y el capital invertido en las evaluaciones a programas sociales; de hecho, se perdería la justificación que sustenta la elaboración de las evaluaciones externas.

Por lo anterior, resultaría inaceptable el uso de recursos federales destinados a un ejercicio que no cumple con el espíritu de la Ley General de Desarrollo Social y que incluso, podría llegar a infringir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



Cuadro 2.17
3.2.- Modificaciones a la población objetivo

Reglas de Operación 2002	Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>El Programa de Abasto Social de Leche considerará como unidad susceptible de atención a las familias con miembros menores de doce años, a las madres en periodo de gestación, a los enfermos y/o discapacitados y a los adultos en plenitud, que cumplan los requisitos que justifiquen su condición de pobreza extrema.</p>	<p>El Programa de Abasto Social de Leche considera como unidad de atención a los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios emitidos por la Sedesol, disponible en su página electrónica www.sedesol.gob.mx (Cálculos de la medición de la pobreza 2002) y que cuenten con los siguientes tipos de integrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad. - Mujeres adolescentes de 12 a 15 años. - Mujeres en periodo de gestación o lactancia. - Mujeres de 45 a 59 años. - Enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años. - Adultos de 60 ó más años. 	<p>El Programa de Abasto Social de Leche considera como unidad de atención a los hogares en condiciones de pobreza, de acuerdo a criterios emitidos por la Sedesol disponible en su página electrónica www.sedesol.gob.mx y que cuenten con los siguientes tipos de integrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad. - Mujeres adolescentes de 12 a 15 años. - Mujeres en periodo de gestación o lactancia. - Mujeres de 45 a 59 años. - Enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años. - Adultos de 60 ó más años.



Se recomienda modificar las ROP e integrar y atender a los hombres adolescentes entre los 13 y 15 años como beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche; esta recomendación ya se había elaborado en la Evaluación Externa del PASL 2003. En opinión del equipo evaluador, esto resulta conveniente tanto por motivos nutricionales como de creación de condiciones de equidad.

La idea de incluir a hombres de 12 a 15 años no es nueva. El estudio “Efectos locales del Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa, perfil socioeconómico familiar, situación nutricia y rendimiento escolar: el caso de la zona metro-norte” realizado por Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM apuntaba desde 2002 que el criterio bajo el cual la edad de permanencia se limitaba a los 12 años es obsoleto, la justificación es económica a largo plazo porque el costo para la sociedad se eleva cuando se tiene que cubrir con recursos públicos la atención de personas maduras y de ancianos que no fueron alimentados apropiadamente en su juventud por no haber interiorizado tempranamente el hábito de ingerir leche;⁵⁰ y aunque en este estudio se hacía un énfasis en la validez de este argumento para las mujeres, grupo que actualmente sí es parte de la población beneficiaria del PASL, este equipo evaluador expondrá los argumentos del porqué los hombres de 12 a 15 años deberían incluirse en la población objetivo del PASL.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, en su informe acerca de la “Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche” de mayo de 2002, se establece la necesidad en los jóvenes y no se distingue a este grupo por género, de ciertos requerimientos vitamínicos como la riboflavina, niacina, tiamina para cubrir el aumento de energía en mayor medida, para el catabolismo de los hidratos de carbono; también se

⁵⁰ Contreras, Enrique y Jarquín, María Elena, 2002. *Efectos locales del Programa de Abasto Social de Leche de Liconsa, perfil socioeconómico familiar, situación nutricia y rendimiento escolar: el caso de la zona metro-norte*. México, CEIICH-UNAM, p. 32



necesitan mayores cantidades de ácido fólico, cianocobalamina, vitamina A y E para el crecimiento de los tejidos, y vitamina D para el desarrollo del esqueleto. De la misma manera los adolescentes necesitan mayores cantidades de minerales como el calcio para el completo desarrollo del esqueleto, hierro y cinc para el desarrollo esquelético, muscular y sexual; el hierro es el elemento que permite también incrementar el volumen sanguíneo para conducir los nutrientes a los tejidos en crecimiento. En este mismo sentido, es necesario hacer especial hincapié en la siguiente afirmación: a mayor rapidez en el crecimiento de un individuo mayor es la necesidad de calcio, lo cual significa que los hombres de 12 a 15 años no han terminado su periodo de crecimiento sino al contrario es una de las etapas en las cuales necesitan de nutrientes específicos para su completo desarrollo físico.⁵¹

Sería muy útil reconsiderar los argumentos del Dr. Jean Philippe Bonjour, investigador destacado en el área de la prevención de la osteoporosis; él expone que una persona puede prevenir la aparición de la osteoporosis, enfermedad que no es exclusiva de las mujeres, siempre y cuando aproveche las etapas de mayor crecimiento para fortalecer el sistema esquelético pues se ha estimado que el incremento del 10% en el pico de la masa ósea reduce el riesgo de fractura por osteoporosis en la edad adulta hasta 50% y la adolescencia es una etapa en la que los huesos crecen cinco veces más. También en el estudio del Instituto Nacional de Ciencias Médicas se reconoce de manera explícita que la adolescencia es uno de los periodos en los cuales los requerimientos alimentarios son mayores en comparación con otras etapas de la vida y se debe cumplir con todos los requerimientos nutricionales para no ocasionar un retraso en el crecimiento y maduración sexual.⁵²

⁵¹ Fundamentación técnica del Programa de Abasto Social de Leche, 2002. México: Liconsa, INCMNSZ, p. 39

⁵² *Íbidem*, p. 38.



En la Evaluación Externa del PASL 2003 se presentó esta misma recomendación con base en las opiniones de los beneficiarios, especialmente las jefas de familia en los grupos foco, las cuales manifestaron que los adolescentes entre 13 y 15 años se encontraban casi en su totalidad en situación escolar. Además de que muchos de ellos al haber sido beneficiarios se habían acostumbrado a un consumo continuo de leche. Esta combinación de un desarrollo físico y cognitivo, aunado a una permanencia escolar hace recomendable continuar el apoyo como una condición para lograr equidad y generación de capacidades en este grupo.



Cuadro 2.18
3.3.2.- Modificaciones a convenios institucionales

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>Liconsa mantendrá la operación de convenios y acuerdos interinstitucionales con instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a efecto de otorgar el beneficio de la leche para aquellos segmentos de la población objetivo que no estén siendo atendidos mediante el mecanismo anterior. Asimismo, se podrán celebrar convenios modificatorios para ajustar, en su caso, las dotaciones de leche por beneficiario, el número de días de dotación por mes y el número de beneficiarios que a través de ellos se atiende, sin rebasar la dotación autorizada de cuatro litros semanales por beneficiario.</p> <p>Tanto para el caso de Abasto Comunitario como para los Convenios Interinstitucionales, <u>el precio por litro será de \$3.50 vigente hasta el 31 de diciembre de 2004, el precio podrá ser modificado a partir del ejercicio 2005, con la autorización de las instancias competentes.</u></p>	<p>Liconsa mantendrá la operación de convenios y acuerdos interinstitucionales, con instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), y con personas morales legalmente constituidas sin fines de lucro, conforme al Artículo 54 del DPEF 2006, a efecto de otorgar el beneficio de la leche para aquellos segmentos de la población objetivo que no estén siendo atendidos mediante el mecanismo anterior. Asimismo, se podrán celebrar convenios modificatorios para ajustar, en su caso, las dotaciones de leche por beneficiario, el número de días de dotación por mes y el número de beneficiarios que a través de ellos se atiende, sin rebasar la dotación autorizada de cuatro litros semanales por beneficiario.</p> <p>Para la distribución de Abasto Comunitario y de los Convenios Interinstitucionales, <u>el precio de venta a los beneficiarios por litro de leche será de \$3.50 hasta en tanto sea modificado por el Consejo de Administración.</u></p>



De acuerdo a los análisis financieros, de gabinete y de campo de las Evaluaciones externas 2003, 2004 y 2005 del PASL, este equipo evaluador ha recomendado seguir dos líneas de acción: 1) que se actualice el precio de venta de la leche del PASL, conforme al costo medio real por litro y/o 2) definir una política de asignación de recursos fiscales suficientes para la operación del programa.

Este equipo evaluador recomienda a Liconsa, la Sedesol, al titular del Ejecutivo, a las comisiones correspondientes tomadoras de decisiones de la CDDHCU pero específicamente de la SHCP conozcan a profundidad los resultados de las evaluaciones del PASL para: 1) ajustar el precio de la leche líquida de acuerdo a los costos medios reales para el año 2007, procurando mantener o aumentar en menor medida el precio de la leche en polvo en las regiones prioritarias del país y/o 2) definir una política de asignación de recursos fiscales suficientes para la operación del programa.



IV. Modificaciones sustantivas de contenido.

Cuadro 2.19

8.- Modificaciones a indicadores de resultados

Reglas de Operación 2004	Reglas de Operación 2006
<p>En cumplimiento con lo establecido en el artículo 55 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, se presentan los indicadores de resultados del Programa de Abasto Social de Leche.</p> <p>Indicadores de Resultados</p> <p>Nombre</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplimiento de la población beneficiaria autorizada. 2. Impacto económico del gasto. 3. Calidad nutricional de leche (proteínas). 4. Población atendida por género. 5. <u>Atención a menores de 12 años.</u> 6. <u>Atención a adultos mayores de 60 años.</u> 7. <u>Atención a enfermos crónicos y personas discapacidad.</u> 8. Atención a otros sectores de población. 	<p>En cumplimiento con lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal vigente, se presentan los indicadores de resultados del Programa de Abasto Social de Leche.</p> <p>Indicadores de Resultados</p> <p>Nombre</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplimiento de la población beneficiaria autorizada. 2. Impacto económico del gasto. 3. Calidad nutricional de leche (proteínas). 4. Población atendida por género. 5. <u>Atención a niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad.</u> 6. <u>Atención a adultos mayores de 60 ó más años.</u> 7. <u>Atención a enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años.</u> 8. Atención a otros sectores de población. 9. <u>Ahorro por litro a las familias beneficiarias.</u> 10. <u>Cumplimiento de los convenios interinstitucionales programados.</u> <p><u>Los indicadores para evaluar los objetivos específicos de estas reglas, relativos a medir el impacto nutricional y alimentario, serán elaborados de acuerdo a lo que establezca el Instituto Nacional de Salud Pública, los cuales serán difundidos a la población beneficiaria.</u></p>



Hace falta el indicador correspondiente a la atención de adolescentes de 12 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia y mujeres de 45 o 59 años.



H. Recomendaciones para modificar Reglas de Operación del PASL

Con base en la reorientación que el PASL ha tenido en los años recientes en los que ha fortalecido su enfoque alimentario y nutricional, en los resultados de los diversos análisis de impacto que el equipo evaluador ha realizado, y considerando el esquema global de las políticas y de los programas sociales del gobierno federal, el equipo evaluador recomienda a Liconsa valorar y en su caso definir un cambio en los objetivos general y específicos del PASL, en lo que toca al beneficio en el ingreso y la disminución de la severidad de la pobreza.

Actualmente, el objetivo general señala que el PASL busca:

Contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades, **otorgando un beneficio al ingreso de las familias** en condiciones de pobreza, mediante el suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales al precio autorizado por el Consejo de Administración. (Resaltado nuestro).

A su vez, el tercero de los objetivos específicos plantea lo siguiente:

Disminuir la **severidad de la pobreza, mediante el ahorro generado** por el diferencial del precio de la leche con respecto al del mercado.

En opinión del equipo evaluador, el objetivo central que justifica la existencia del PASL es precisamente contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades de las familias en condiciones de pobreza, mientras que el de otorgar un beneficio al ingreso por medio del ahorro a través del precio reducido debería considerarse propiamente como un medio para lograr el objetivo central, que en el mejor de los casos se debe ver como un beneficio secundario, al menos desde el punto de vista de la intervención gubernamental. Esto es porque Liconsa utiliza el diferencial de precio precisamente para aumentar el consumo total de leche de las familias beneficiarias y la sustitución de leche comercial por leche Liconsa fortificada, pues de otra forma no podría lograrse el beneficio a la nutrición y las



capacidades. Esto se puede apreciar mejor al considerar que, si el programa sólo disminuyera el gasto en leche de las familias pero no afectara sus patrones de consumo tanto en nivel como en la selección del producto, la existencia del programa y de la empresa así como la inversión de recursos fiscales no podría justificarse; por el contrario, si sólo se afectaran los patrones de consumo pero no se disminuyera el gasto, el programa, la empresa y los recursos estarían plenamente justificados.

Si bien en un análisis inicial se podría considerar que ambos tipos de objetivos no son competitivos sino complementarios, en la práctica del programa si puede representar un problema considerar al ingreso como tal. Por un lado, el beneficio en el ingreso es inversamente proporcional al precio de la leche Liconsa, lo que en alguna medida pone eventualmente una presión adicional sobre la situación financiera de la empresa, en la cual surge un compromiso (en el sentido de *trade-off*) entre mantener el precio bajo y lograr finanzas más sanas, situación que eventualmente limita también el nivel de cobertura que se puede alcanzar con los recursos disponibles.

Por otro lado, cuando se observan los impactos sobre la disminución del gasto en leche, se aprecia claramente que las familias que más se benefician son las de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)—que tienden claramente a ser las menos pobres entre las beneficiarias—mientras que las familias de las zonas rurales y semiurbanas—que en general son las más pobres—no reciben este beneficio, pues reinvierten el diferencial de precio en la compra de más leche. Esto implica que en el mejor de los casos, el efecto sobre el ingreso tiene un cierto sesgo regresivo, beneficiando más a los menos pobres y menos a los más pobres.

Finalmente, es claro también que, en la medida en que el PASL otorgue efectivamente una transferencia de ingreso disponible para el consumo de otros productos distintos de leche, genera una duplicidad de beneficios con otros



programas sociales, y particularmente con el de Desarrollo Humano Oportunidades; esta situación en buena medida ha causado que se haya definido y a la fecha se mantenga una mutua exclusión de beneficiarios entre ambos programas, en vez de aprovechar las claras oportunidades de complementariedad y sinergia entre ellos.⁵³

Por todo lo anterior, el equipo evaluador recomienda a Liconsa y Sedesol valorar un cambio en los objetivos general y específicos del PASL, eliminando en su caso lo que toca al beneficio en el ingreso y la disminución de la severidad de la pobreza por ingreso.

⁵³ Esta situación ha sido ampliamente analizada por el equipo evaluador, por lo que se recomienda referirse a los estudios especiales y al capítulo final de esta evaluación para mayores detalles.



I. Conclusiones y recomendaciones

Primera. El análisis histórico demuestra que el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa se puede considerar un caso de éxito dentro de la administración pública del país, tanto por el cumplimiento de sus objetivos programáticos de carácter alimentario y nutricional como por la capacidad de gestión operativa y financiera de la empresa. Por su esquema de diseño y gestión, es un caso único en el mundo, que ofrece leche de alta calidad nutricional a un precio accesible a millones de familias e individuos en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Segunda. En los años recientes el PASL y Liconsa se ha enfrentado a dos retos fundamentales que no se han podido resolver adecuadamente, relacionados tanto con el diseño del programa como con la gestión de la empresa. El primero es la disminución de la capacidad del programa y de la empresa para autofinanciarse, debido fundamentalmente a la brecha entre el precio de venta de la leche para PASL y el aumento de los costos de producción. El precio de venta de la leche se había mantenido en \$3.50 por litro desde junio de 2001 y se modificó a \$4.50 a partir de noviembre de 2006, para quedar finalmente en \$4.00 en febrero de 2007; en contraste, el precio de los insumos—principalmente la leche en polvo importada—ha registrado un aumento superior a 30% durante el mismo periodo, y se espera que continúe subiendo en 2007. El segundo es la entrada en vigor y rápida expansión del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), también a cargo de Liconsa, que—al menos desde la perspectiva del PASL—genera una ineficiencia al obligar a la empresa a comprar leche a costos mayores a los del mercado internacional, y representa además una competencia de recursos fiscales del ramo 20 que podrían utilizarse para compensar por las pérdidas propias del PASL o para ampliar su cobertura.



Desde finales de la década de 1990, el PASL había venido evolucionando hacia un esquema de autosuficiencia financiera, basado principalmente en importar leche en polvo a precio inferior al del mercado nacional, y mantener un precio de venta por arriba del costo de producción, pero muy por debajo del que presentan el mercado privado. Sin embargo, los retos antes mencionados han obligado al PASL y a Liconsa a depender crecientemente de recursos fiscales para sostener su operación. Esta situación requiere una definición de política pública que permita al programa y a la empresa funcionar adecuadamente y extender sus beneficios a más familias e individuos, especialmente cuando se considera que actualmente se atiende sólo a una fracción minoritaria de la población objetivo a nivel nacional.

Dicha decisión trasciende por supuesto a la empresa, por lo que se recomienda no sólo a Liconsa sino también a Sedesol, a la SHCP y la Cámara de Diputados, que valoren estos retos fundamentales y, a través de una definición tanto política como presupuestal, establezcan un esquema adecuado y funcional para el PASL, el PALN y Liconsa, que permita y amplíe el logro de sus objetivos fundamentales.

Tercera. El análisis de la situación inicial confirma que el problema o necesidad que da origen al programa se identifica correctamente. Si bien la intervención ha ido cambiando con el tiempo, la noción general de contribuir a la alimentación y a la nutrición de las familias en situación de pobreza a través de la venta de leche a precio por debajo del mercado, ha sido una constante a lo largo de la historia del programa, y se ha refinando aún más en años recientes.

Cuarta. La población potencial y el objetivo que se ha establecido en función del problema o necesidad que dio origen al PASL, se ha identificado adecuadamente. Si bien la intervención han ido cambiando con el tiempo, los grupos de población y los objetivos se han tendido a mantener a lo largo de la historia del programa, y se han refinado y extendido notablemente en los años recientes.



Quinta. El equipo evaluador no considera que el PASL esté realmente aplicando un enfoque de género cuando atiende a las mujeres de manera especial, sino propiamente criterios de vulnerabilidad nutricional con bases fisiológicas. Además, el equipo evaluador cuestiona la pertinencia del enfoque de género al programa, a partir tanto de la interpretación formal del primero como de los objetivos y características específicas del segundo.

Sexta. En lo general, este equipo evaluador valida la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico del PASL 2006. En el análisis de la matriz se observa que el fin, el propósito, los productos y las actividades de la MML del PASL son congruentes entre sí, ya que comparten, trabajan y operan por un mismo y claro objetivo: contribuir a mejorar los niveles de nutrición a través de la distribución y venta abasto de leche fortificada a precios por debajo del mercado destinado a población en condiciones de pobreza. Es importante resaltar, que el fin, el propósito, los productos y las actividades son congruentes además con la misión y la visión de Liconsa. Por lo tanto se consideran suficientes y necesarias las actividades para producir los productos del programa; son también suficientes y necesarios los productos del programa para el logro del propósito. Este equipo evaluador considera lógicamente alineado el propósito del programa con el fin.

Séptima. En términos generales, todos los supuestos de sustentabilidad de la MML se consideran como válidos y pertinentes a excepción de uno: *“El Gobierno Federal debe garantizar la asignación de recursos para cubrir la operación de Liconsa para absorber eventuales pérdidas de operación originado por variaciones en los precios nacionales o internacionales de la leche”*. Si bien este supuesto pareciera ser lógicamente válido, el equipo evaluador no lo considera así. Liconsa está diseñada para ser una empresa autofinanciable, pero en 2005 y durante 2006 presentó pérdidas de lo que surgió la necesidad de obtener recursos fiscales adicionales para financiar la operación del PASL y evitar la quiebra técnica de Liconsa. Dichas pérdidas se debieron no tanto a las variaciones en los precios de



la leche, sino fundamentalmente a 1) que el precio de venta de la leche a los beneficiarios del programa no se había actualizado desde junio de 2001 y 2) que el precio de venta de la leche se encuentra por debajo del costo medio real. Así, se recomienda cambiar el supuesto de referencia para que incorpore explícitamente la dimensión del precio de venta, y no sólo la de los insumos. Además, es importante que en el supuesto se incorpore una dimensión de oportunidad y otra de suficiencia en el otorgamiento de recursos fiscales, para evitar que se ponga en riesgo la posición financiera de Liconsa.

Octava. La MML no contempla dentro de los supuestos un enunciado importante que antes de 2004 se incluía como objetivo específico en las Reglas de Operación: el que se refiere a *garantizar la adquisición de leche como su materia prima en el mercado nacional e internacional, en las mejores condiciones al menor costo posible, o en su defecto, pudiendo disponer de recursos fiscales para cubrir su operación.* La eliminación de este objetivo se debe a la entrada en funcionamiento del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), también a cargo de Liconsa, que paga a los productores de leche un precio sustancialmente superior al del mercado nacional e internacional, incorporando el producto a los procesos del PASL. El PALN debería ser financiado en su totalidad a través de recursos fiscales, sin requerir recursos por parte de Liconsa, pero esto no se ha cumplido cabalmente. Así, el hecho de que no se contemple este supuesto de compra eficiente se justifica sí y sólo si se puede asegurar que el PALN reciba recursos fiscales suficientes y oportunos para financiar completamente su operación. Por lo tanto, el equipo evaluador recomienda se incluya este supuesto en particular en la MML del PASL, si bien no de forma literal si en su finalidad, considerando explícitamente lo que corresponde a la entrega de recursos fiscales para la operación del PALN.

Novena. El equipo evaluador valida la lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico del PASL 2006. En general, se consideran suficientes y adecuados los



indicadores desarrollados para medir el desempeño del programa a nivel de impactos, resultados y productos. La única excepción a esta conclusión es la relacionada con los indicadores de atención que distinguen entre grupos de mujeres y hombres, mismos que en función de la discusión antes expuesta sobre la aplicabilidad y pertinencia del enfoque de género al PASL, serían en todo caso innecesarios o poco relevantes.

Décima. El PASL ha implementado una serie de modificaciones importantes que mejoran el cumplimiento de los objetivos, desde finales de la década de 1990 hasta el día de hoy; sobresalen (1) la elegibilidad de las familias e individuos beneficiarios; (2) el aporte nutricional de la leche—la fortificación de la leche—, (3) la cobertura nacional de los puntos de atención y, (4) la sistematización y transparencia de los procesos del programa, por mencionar sólo algunos rubros. Esto demuestra que las decisiones presentes no están simplemente atadas al pasado, y que ha habido voluntad y capacidad de hacer cambios en el diseño y operación del programa.

Décima primera. La operación de Liconsa ha sido históricamente urbana y a pesar de los esfuerzos, hoy día el 50% de los de beneficiarios se encuentran en dichas zonas. Esta situación es sin duda una cuestión histórica, pues la distribución y creación de centros de producción han estado siempre cercanos a zonas urbanas.

Décima segunda. Los cambios en las Reglas de Operación de 2006, con relación a 2004, 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 2004; (3) Incisos en las que reiteradamente este equipo evaluador ha elaborado recomendaciones de modificación hasta el momento sin atender, sin



justificación ni soporte argumentativo y (4) Modificaciones sustantivas de contenido.

Décima tercera. El análisis de las modificaciones de las ROP 2006, subraya incisos que reiteradamente este equipo evaluador ha recomendado modificar, hasta el momento sin atender, sin justificación ni soporte argumentativo:

4. A partir del año 2005, Liconsa dejó de ser autosuficiente debido principalmente a no actualizar el precio de venta de la leche Liconsa, la cual se encuentra por debajo del precio medio real.
5. Se dejó de lado un punto importante que antes estaba contemplado en las ROP 2002: “adquirir leche como su materia prima en el mercado nacional e internacional, en las mejores condiciones al menor costo posible”. Este equipo evaluador recomienda rescatar este objetivo específico, ya que es congruente con el espíritu del PASL y con la Ley General de Desarrollo Social.
6. Sobre la doble exclusión del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el PASL, se recomienda de nueva cuenta—dado los estudios y soportes presentados tanto a Liconsa como a Sedesol---, modificar las Reglas de Operación de ambos programas para que tanto las familias como los individuos que cumplan con la elegibilidad de cada programa puedan recibir los beneficios de ambos programas.

El equipo evaluador considera que esta recomendación ha recibido un tratamiento inadecuado, porque los seguimientos se han limitado a justificar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público rechaza sin argumento alguno esta recomendación. Es por ello que se recomienda además que las autoridades competentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,



presenten y sustenten adecuadamente –con el rigor metodológico que ello implica— los argumentos y las evidencias que han servido rechazar sistemáticamente esta recomendación. Cabe señalar que de no realizar este ejercicio se podría interpretar como RECHAZAR LA UTILIDAD Y LA UTILIZACIÓN—y con ello entonces, la justificación—de las evaluaciones externas de programas públicos maniatadas en los Presupuestos de Egresos de la Federación, cuyas conclusiones y recomendaciones pueden aplicar a las dependencias y entidades del Gobierno Federal en su conjunto, y no únicamente a las operadoras de los mismos. Asimismo, la negativa a justificar el rechazo a la recomendación formal de una institución evaluadora—como ya ha ocurrido en ejercicios anteriores—y más aún cuando se tratar de programas de combate a la pobreza, va en contra de los principios de transparencia, rendición de cuentas y equidad con los que se rige el Gobierno Federal, mismas que se vuelven obligatorios a través de diversas disposiciones legales.

7. Se recomienda modificar las Reglas de Operación del PASL para integrar y atender a los hombres adolescentes entre los 13 y 15 años; esta recomendación ya se había elaborado en la Evaluación Externa del PASL 2003. En opinión del equipo evaluador, esto resulta conveniente tanto por motivos nutricionales como de creación de condiciones de equidad.

Décima cuarta. Con base en la reorientación que el PASL ha tenido en los años recientes en los que ha fortalecido su enfoque alimentario y nutricional, en los resultados de los diversos análisis de impacto que el equipo evaluador ha realizado y considerando el esquema global de las políticas y de los programas sociales del gobierno federal, el equipo evaluador recomienda a Liconsa valorar y en su caso definir un cambio en los objetivos general y específicos del PASL, en lo que toca al beneficio en el ingreso y la disminución de la severidad de la pobreza.



Esto es porque el objetivo central que justifica la existencia del PASL es precisamente contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades de las familias en condiciones de pobreza, mientras que el de otorgar un beneficio al ingreso por medio del ahorro a través del precio reducido debería considerarse propiamente como un medio para lograr el objetivo central, que en el mejor de los casos se debe ver como un beneficio secundario, al menos desde el punto de vista de la intervención gubernamental. Si bien en un análisis inicial se podría considerar que ambos tipos de objetivos no son competitivos sino complementarios, en la práctica del programa si puede representar un problema considerar al ingreso como tal, ya que: (1) pone eventualmente una presión adicional sobre la situación financiera de la empresa y limita el nivel de cobertura alcanzable con los recursos disponibles; (2) en el mejor de los casos, el efecto sobre el ingreso tiene un cierto sesgo regresivo, beneficiando más a los menos pobres y menos a los más pobres; y (3) porque en la medida en que el PASL otorgue efectivamente una transferencia de ingreso disponible para el consumo de otros productos distintos de leche, genera una duplicidad de beneficios con otros programas sociales, y particularmente con el de Desarrollo Humano Oportunidades, haciendo que surja una mutua exclusión de beneficiarios entre ambos programas, en vez de aprovechar las claras oportunidades de complementariedad y sinergia entre ellos.⁵⁴

Por todo lo anterior, el equipo evaluador recomienda a Liconsa y Sedesol valorar cambios en el objetivo general y específicos del PASL, eliminando en su caso lo que toca al beneficio en el ingreso y la disminución de la severidad de la pobreza por ingreso.

⁵⁴ Esta situación ha sido ampliamente analizada por el equipo evaluador, por lo que se recomienda referirse a los estudios especiales y al capítulo final de esta evaluación para mayores detalles.



III. Evaluación de cobertura y focalización

A. Cuadro resumen

Cobertura				
	2003	2004	2005	2006
Porcentaje de cobertura	26.2%	26.0%	24.5%	24.2%
Menores a 13 años	27.6%	26.6%	24.3%	23.4%
Mayores de 60 años	8.8%	12.3%	16.1%	17.0%
Mujeres entre 13 y 15 años	-	3.2%	12.6%	17.0%
Mujeres entre 45 y 59 años	-	4.7%	11.9%	13.7%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

Errores de Inclusión y Exclusión				
	2003	2004	2005	2006
Inclusión				
Beneficiarios	16.5%	16.5%	16.5%	20.0%
Litros	16.5%	16.5%	16.5%	20.0%
Exclusión				
Beneficiarios	69%	72%	67%	80%
Litros	69%	72%	67%	80%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa


Cuadro comparativo de cobertura y focalización del PASL (2002 – 2004)

Concepto	2002			2003			2004		
	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total
1.- Hogares	2,119,203	706,325	2,825,528	2,288,951	751,173	3,040,124	2,346,846	666,406	3,013,252
2.- Beneficiarios	3,492,134	1,341,989	4,834,123	3,753,507	1,416,793	5,170,300	4,172,921	1,306,554	5,479,475
a) Hombres	1,746,067	670,994	2,417,061	1,820,314	734,503	2,554,817	1,914,483	645,040	2,559,523
Menor de 13 años	1,593,144	633,089	2,226,233	1,664,573	688,144	2,352,717	1,655,904	586,098	2,242,002
Enfermo crónico o discapacitado	0	0	0	42,013	6,297	48,310	85,398	10,536	95,934
De 60 y más años	152,923	37,905	190,828	113,728	40,062	153,790	173,181	48,406	221,587
b) Mujeres	1,746,067	670,995	2,417,062	1,933,193	682,290	2,615,483	2,258,438	661,514	2,919,952
Menor de 13 años	1,593,144	633,089	2,226,233	1,617,079	611,888	2,228,967	1,638,196	540,861	2,179,057
De 13 a 15 años	0	0	0	0	0	0	52,566	10,112	62,678
Enfermo crónico o discapacitado	0	0	0	98,976	12,391	111,367	120,257	15,701	135,958
Gestante o en Lactancia	0	0	0	14,520	3,202	17,722	37,693	7,859	45,552
De 45 a 59 años	0	0	0	0	0	0	122,961	21,357	144,318
De 60 y más años	152,923	37,906	190,829	202,618	54,809	257,427	286,765	65,624	352,389
c) Microrregiones	54,968	519,069	574,037	65,549	543,799	609,348	80,667	515,373	596,040
Abasto Comunitario	54,725	449,803	504,528	65,306	461,480	526,786	80,156	440,014	520,170
Convenios Interinstitucionales	243	69,266	69,509	243	82,319	82,562	511	75,359	75,870
3.- Puntos de atención	3,440	5,037	8,477	3,765	5,428	9,193	4,023	5,131	9,154
4.- Localidades	380	4,578	4,958	384	4,869	5,253	486	4,642	5,128
5.- Litros distribuidos	773,941,119	194,279,080	968,220,199	792,342,422	204,472,176	996,814,598	775,413,045	206,501,403	981,914,448
6.- Promedio anual por beneficiario	222	145	200	211	144	193	186	158	179

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



Cuadro comparativo de cobertura y focalización del PASL (2005 – 2006)						
Concepto	2005			2006		
	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total
1.- Hogares	2,213,791	620,509	2,834,300	2,158,854	648,937	2,807,791
2.- Beneficiarios	4,563,125	1,271,321	5,834,446	4,501,174	1,349,753	5,850,927
a) Hombres	1,938,373	592,932	2,531,305	1,861,628	603,145	2,464,773
Menor de 13 años	1,543,609	520,810	2,064,419	1,459,119	519,957	1,979,076
Enfermo crónico o discapacitado	145,763	13,829	159,592	144,343	14,413	158,756
De 60 y más años	249,001	58,293	307,294	258,166	68,775	326,941
b) Mujeres	2,624,752	678,389	3,303,141	2,639,546	746,608	3,386,154
Menor de 13 años	1,492,171	484,114	1,976,285	1,412,506	489,341	1,901,847
De 13 a 15 años	204,700	41,915	246,615	265,087	69,205	334,292
Enfermo crónico o discapacitado	156,758	14,782	171,540	151,329	14,516	165,845
Gestante o en Lactancia	84,159	12,663	96,822	77,449	12,426	89,875
De 45 a 59 años	320,333	47,732	368,065	354,801	70,066	424,867
De 60 y más años	366,631	77,183	443,814	378,374	91,054	469,428
c) Microrregiones	73,661	471,366	545,027	72,672	502,406	575,078
Abasto Comunitario	72,333	399,665	471,998	71,403	425,167	496,570
Convenios Interinstitucionales	1,328	71,701	73,029	1,269	77,239	78,508
3.- Puntos de atención	3,997	4,807	8,804	4,039	5,009	9,048
4.- Localidades	482	4,367	4,849	481	4,510	4,991
5.- Litros distribuidos	762,013,525	195,453,965	957,467,490	767,348,374	190,008,172	957,356,546
6.- Promedio anual por beneficiario	167	154	164	170	141	164

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



B. Introducción

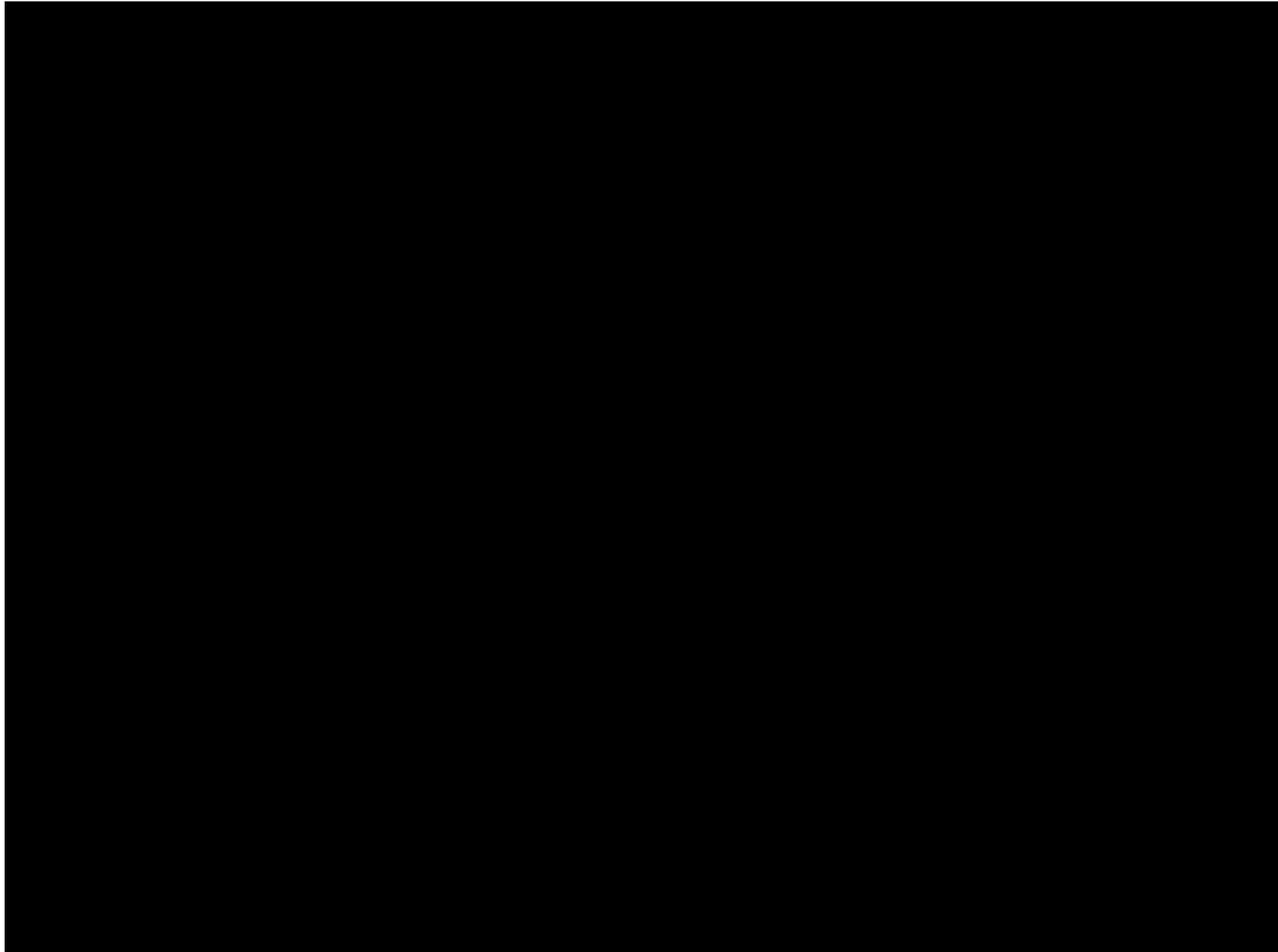
El análisis de la presencia, cobertura y focalización permiten conocer la eficacia en el ámbito territorial que tiene Liconsa para atender a la población objetivo del Programa de Abasto Social de Leche, la presencia en las áreas urbanas y rurales, en las zonas más pobres del país (Microrregiones y los 100 municipios más pobres del país), qué grupo de beneficiario tuvo el mayor crecimiento, y en dónde se concentró la apertura de lecherías.

Dentro de las principales fuentes de información utilizadas en el análisis de este capítulo se basan en los registros de beneficiarios que contiene el Sistema de Control del Padrón (SICOPA) y el Catálogo de Puntos de Atención y Lecherías de Liconsa, así como aquella obtenida de otras fuentes externas como son la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004 y 2005, el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y el II Censo de Población y Vivienda 2005, elaborados por el INEGI.

El capítulo se compone de una primera parte que tiene el propósito de analizar la presencia del periodo 2000-2006 y las razones principales del crecimiento. En una segunda parte se verificará el porcentaje de cobertura respecto a la población objetivo del Programa y por grupo de población. Además, se presentará la atención por tipos de familias beneficiarias, localidades y Microrregiones. En la penúltima parte, se observará el comportamiento de las diversas modalidades operativas del abasto de leche y distribución geográfica. Finalmente se evalúa la focalización con los respectivos resultados del análisis de errores de inclusión y exclusión.



Gráfico 3.1





C. Presencia

Entre los años de 2005 y 2006 se registró el menor crecimiento de beneficiarios en los últimos seis años en términos absolutos, con cerca de 16 mil 500 personas. En cambio se observó un aumento importante en las localidades atendidas con 142 y en puntos de atención con 244. El PASL registró a 5,850,927 beneficiarios, 9,048 puntos de atención y 4,991 localidades atendidas a finales del año 2006.

Es importante señalar que el padrón del PASL es de los más dinámicos que existen en el país, debido a las altas, bajas, las causas relacionadas por el cumplimiento de edad e inasistencia de los beneficiarios.

El impulso que se le dio en los últimos años a Liconsa permitió que el PASL fuera uno de los programas sociales con el mayor crecimiento en el sexenio anterior, ya que ha tenido un aumento considerable de beneficiarios en casi 1.7 millones de personas, lo que ha significado un crecimiento a una tasa media anual del 5.7%. Por otra parte, los puntos de atención y las localidades atendidas crecieron en 2,401 y 948, respectivamente; sin embargo, se tiene un aumento en los promedios de beneficiarios por puntos de atención lo que posiblemente haga perder en la calidad de la atención a la población, ya que se ha realizado casi con el mismo número de promotores que se tenían en el año 2000.

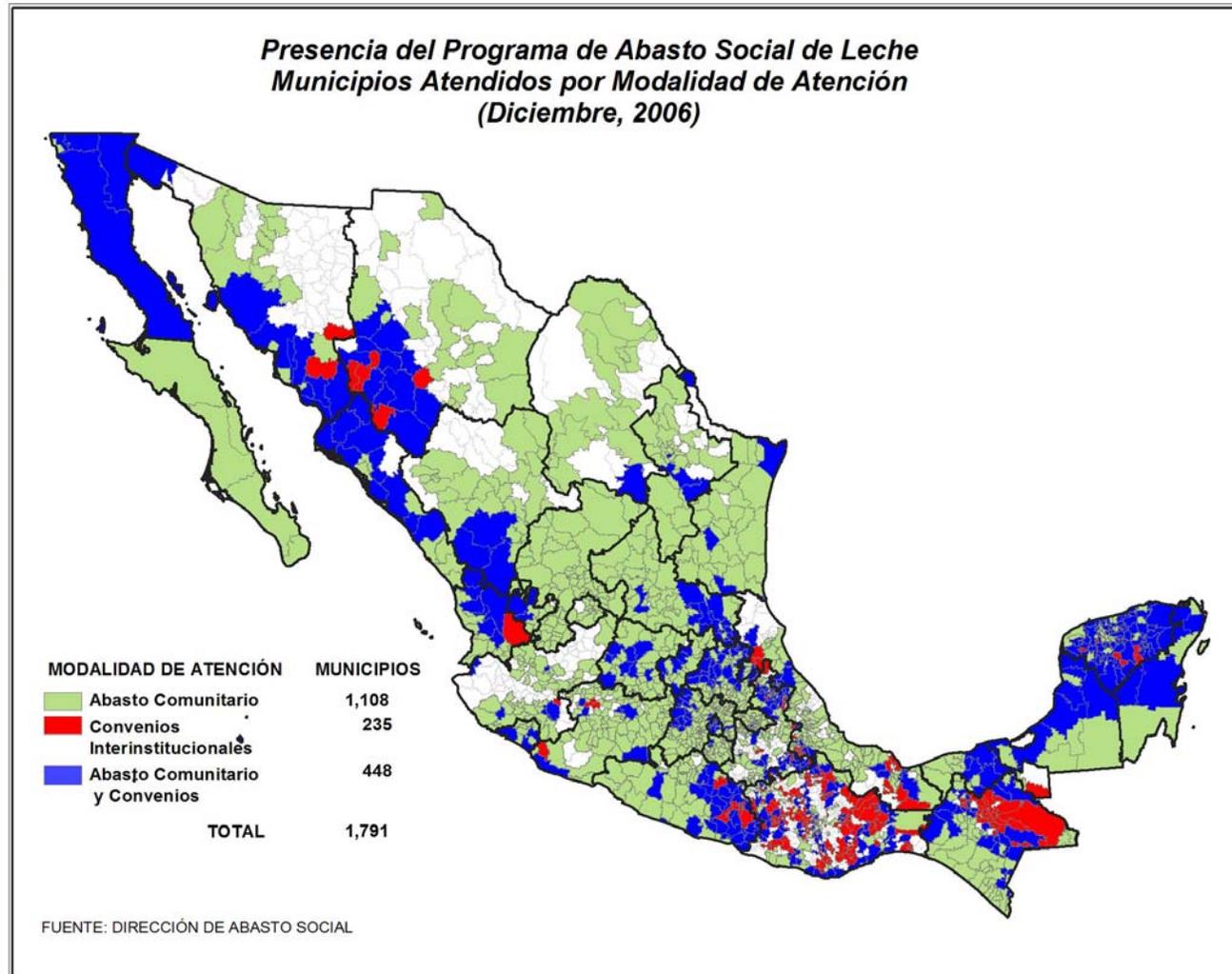
Cuadro 3.1
Cumplimiento de Metas de Padrón de Beneficiarios 2002 a 2006

Año	Meta de beneficiarios	Padrón de beneficiarios	% de cumplimiento de meta
2002	5,000,000	4,834,123	96.7
2003	5,000,000	5,170,300	103.4
2004	5,131,014	5,479,475	106.8
2005	5,727,427	5,834,446	101.9
2006	5,903,827	5,850,927	99.1

Fuente: Dirección de Abasto Social



Gráfico 3.2





En cuanto al cumplimiento de la meta de beneficiarios del año 2006 fue de 99.1%, ya que la meta modificada fue de 5 millones 903 mil 827 beneficiarios, faltando 52 mil 900 personas que faltaron por atender al PASL para cumplir la meta. En este sentido, es necesario verificar los criterios que se utilizan para definir y estimar la meta anual de beneficiarios y litros de leche distribuidos, ya que no tienen un sustento técnico o metodológico.

**Cuadro 3.2
Comparativo de presencia 2000 a 2006**

Periodo	Municipios Atendidos	Localidades Atendidas	Beneficiarios	Puntos de Atención
2000	1,754	4,043	4,185,166	6,647
2001	1,816	4,547	4,549,494	7,607
2002	1,837	4,958	4,834,123	8,477
2003	1,850	5,253	5,170,300	9,193
2004	1,827	5,128	5,479,475	9,154
2005	1,794	4,849	5,834,446	8,804
2006	1,791	4,991	5,850,927	9,048
Variación anual	37	948	1,665,761	2,401
Tasa de crecimiento media anual (2000- 2006)	0.4%	3.6%	5.7%	5.3%
Variación anual	-3	142	16,481	244
Tasa de crecimiento media anual (2005-2006)	-0.2%	2.9%	0.3%	2.8%

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.

El detenimiento en el crecimiento del número de beneficiarios en el PASL, de 2005 a 2006 se explica a partir de los siguientes argumentos:



- El ajuste de la dotación histórica (sobredotación) en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y el estado de Hidalgo, ya que se dieron de baja muchas familias que tenían un beneficiario y no estaban interesados en seguir en el programa para recoger sólo 4 litros de leche, así como los hogares de un beneficiario que se dieron de baja por cumplimiento de edad, que es el caso de los niños y niñas de 6 meses a 12 años de edad y las mujeres de 13 a 15 años de edad.
- El casi nulo crecimiento del padrón en las zonas urbanas del país.
- El crecimiento en la incorporación de hogares en las zonas urbanas del Programa Desarrollo Humano Oportunidades.

No obstante el detenimiento del padrón en el último año, es importante resaltar la magnitud y los logros alcanzados en la presencia del PASL en un tan sólo seis años, aunque debe señalarse que su cobertura respecto a la población objetivo es muy limitada, debido a que el programa sólo apoya a una de cada cinco familias.



Gráfico 3.3





Gráfico 3.4

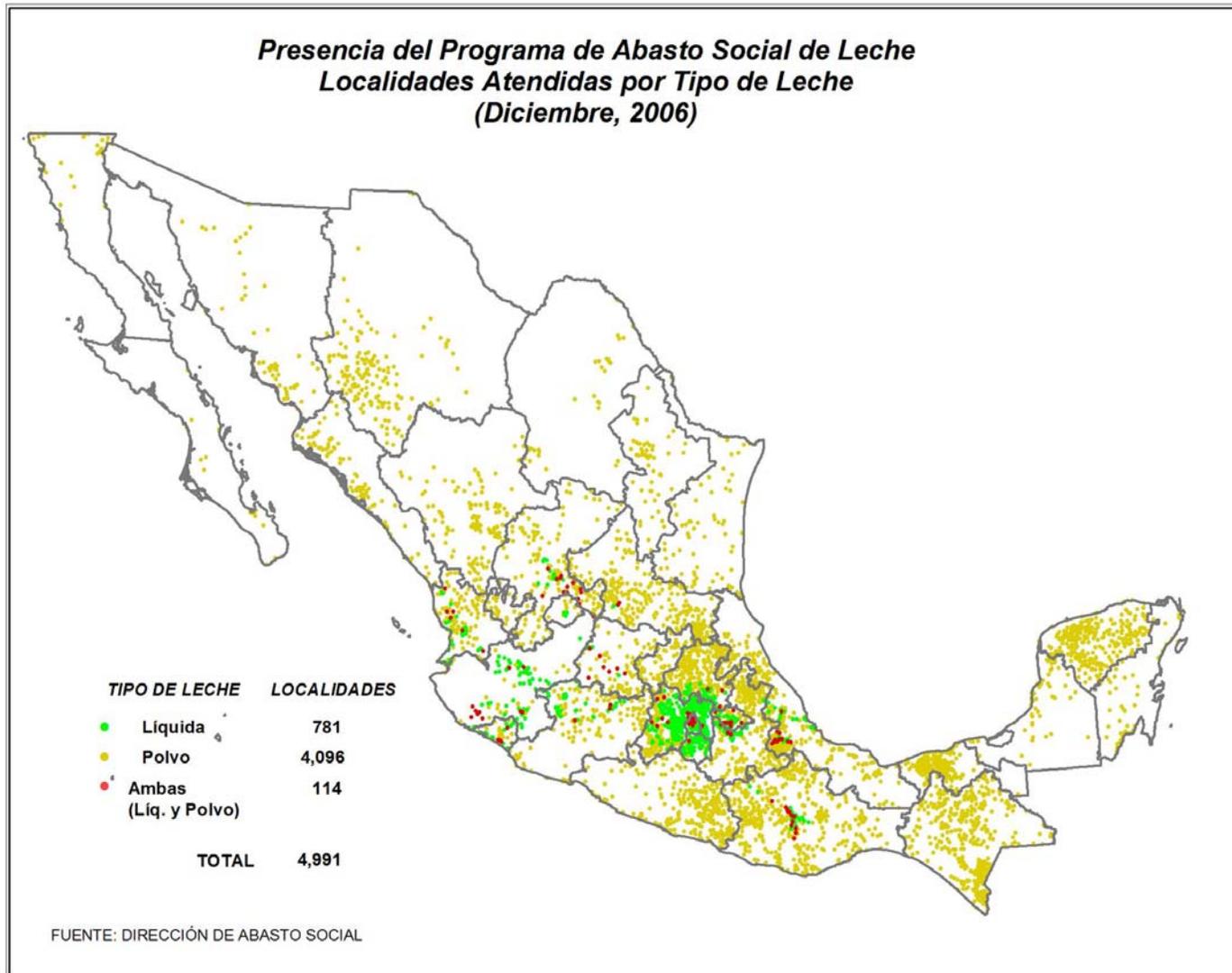




Tabla 4					
Cobertura Anual del Programa de Abasto Social de Leche 2005 - 2006					
Año	Población Objetivo (PO)	Población Programada (PP)	Beneficiarios (BE)	Cobertura del Programa (BE/PO x 100)	Eficiencia de Cobertura (BE/PP x 100)
2005	26,354,011	5,727,427.0	5,834,446	22.1	101.9
2006	26,354,011	5,903,827.0	5,850,927	22.2	99.1

Fuente: Catálogo nacional de lecherías, Dirección de Abasto Social



D. Presencia geográfica

En diciembre del 2006, el PASL tenía presencia en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, así como en 1,791 municipios de 2,454 que existen en el país; es decir, se cubre a casi 3 de cada 4 municipios, lo que se traduce en una presencia de 4,991 localidades, de las cuales 481 de ellas son urbanas (localidades de 15 mil o más habitantes) y 4,510 son rurales (localidades menores a los 15 mil habitantes). En las localidades urbanas se ubicaba 76.9% del total del padrón (4,501,174 beneficiarios) y 23.1% (1,349,753 beneficiarios) en las zonas rurales.

Al comparar entre los años de 2005 y 2006 sólo se observa una reducción en el número de municipios. Posiblemente la explicación se deba a las restricciones del crecimiento del padrón en provincia por los topes en el número de beneficiarios en las zonas urbanas como consecuencia del crecimiento del padrón del Programa Oportunidades para evitar las duplicidades entre los dos programas.⁵⁵

En cuanto a los indicadores de presencia y cobertura se registra un crecimiento considerable en las localidades atendidas y los puntos de atención, con una variación de 2.9% y 2.8%, respectivamente.

Por otra parte, a pesar de que se incrementó la cobertura en las zonas rurales, este crecimiento fue insignificante respecto a la magnitud del problema de la pobreza que existe en el campo. Se reitera la solicitud de atender las zonas más rurales del país, debido a que son las localidades más pobres, pequeñas y dispersas (en comunidades menores a los 2,500 habitantes), aunque esto pudiera representar gastos de administración, padrón, distribución y operación de puntos de venta muy superiores al promedio, situación que ha influido en reducir la presencia del PASL en este tipo de localidades y también ha reducido el número

⁵⁵ Información proporcionada por la Dirección de Abasto Social.



de municipios y localidades atendidas por el PASL en los últimos tres años. Como ejemplo, se tiene que los gastos de padrón al año en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) son menores a los 33 pesos por beneficiario promedio y en Oaxaca (un gran porcentaje de sus lecherías se encuentran en las zonas rurales) llega hasta 123 pesos promedio anual por beneficiario en el año 2006, cerca de cuatro veces más que los gastos de padrón de la ZMCM.

Para poder atender las zonas más pobres y dispersas del país y aumentar la cobertura del PASL, es necesario que se cumpla con al menos una de las siguientes tres alternativas: la primera consistiría en recibir mayores recursos fiscales del Gobierno Federal, los recursos asignados en el 2006 por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal 2006 son insuficientes, es decir, recursos adicionales a los que actualmente se le otorgan a Liconsa; la segunda sería incrementar las ventas de leche comercial mediante la introducción de otros productos -por ejemplo, la incorporación de la leche UHT para los DIFs estatales-; y la tercera se relaciona con aumentar el precio por litro de la leche del PASL, aunque esta propuesta podría generar conflictos con la Cámara de Diputados y en estos momentos sería la alternativa menos viable, salvo en el caso de que se actualice el precio de la leche dirigida al padrón cada seis meses, pero no con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor sino con los aumentos en los precios internacionales de leche en polvo.

Esta área de oportunidad se encuentra ampliamente justificada porque se hace referencia a las localidades más pobres del país—con altos niveles de pobreza alimentaria, muy alta marginación y alta incidencia de población indígena, entre otras características— lo que representa un aspecto prioritario en términos de costos y beneficios tanto económicos como sociales.



E. Cobertura y atención

Cohen y Franco definen la cobertura de un programa social como "...la proporción que existe entre la población que forma parte del grupo meta, tiene la necesidad y recibe los servicios, dividida por la población total del grupo meta que tiene la necesidad que el proyecto pretende atender".⁵⁶ Es decir, que la cobertura determina la proporción que representa el total de personas que cumplen con los criterios de inclusión y además forman parte de éste, respecto a la totalidad de la población que el propio programa debiera estar atendiendo, considerando que se cumplan los criterios de inclusión y la necesidad insatisfecha se encuentre presente. Este indicador permite conocer la magnitud de la intervención del programa, sobre todo la población que requiere de su apoyo y es candidata a recibirlo.

Para el caso de Liconsa, se entiende por grupo meta a la población objetivo del PASL, en situación de pobreza de acuerdo a los criterios de elegibilidad y de selección establecidos en el sistema de puntaje de Liconsa⁵⁷, con base en el método de análisis multivariado y la técnica de regresión logística.⁵⁸

Las Reglas de Operación del PASL 2006, definen como población objetivo a las familias que tienen dentro de sus miembros del hogar a niños de 6 meses a menores de 13 años de edad, a mujeres en periodo de gestación y lactancia, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores a 12 años, adultos de 60

⁵⁶ Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 1992. *Evaluación de Proyectos Sociales*. México, Siglo XXI.

⁵⁷ Ver Anexo 1, *Memoria de la aplicación del sistema de puntaje del PASL a la ENIGH 2005*.

⁵⁸ El análisis discriminante es una técnica multivariada que se puede usar para generar reglas con las que se puede clasificar a poblaciones con diferentes características. El análisis discriminante es semejante al de regresión, excepto que la variable dependiente es categórica, en lugar de continua. En el análisis discriminante se desea poder predecir la pertenencia a una clase de una observación particular, con base en un conjunto de variables predictorias. El objetivo básico del análisis discriminante es producir una regla o un esquema de clasificación que permita predecir la población de la que es lo más probable que tenga que venir una observación. En cuanto al método de regresión logística se usan en situaciones en las que las variables predictorias no estén distribuidas normalmente y en las que algunas o todas esas variables sean discretas o categóricas.



ó más años, mujeres de 45 a 59 años y, mujeres adolescentes de 13 a 15 años; además deberán cumplir con los requisitos establecidos, que justifiquen su condición de pobreza mediante la evaluación de la situación económica y social de las familias a través de la aplicación de un sistema de puntaje. En dichas reglas, textualmente se menciona lo siguiente:

Estar en situación de pobreza, la cual será determinada con el levantamiento de un Registro de Información y la aplicación de un sistema de puntaje, que evaluará las condiciones socioeconómicas del hogar. No deberá ser beneficiario del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ni del Programa de Apoyo Alimentario.⁵⁹

El sistema de puntaje calificará a las familias solicitantes para la obtención del subsidio, considerando entre otros aspectos: el número de integrantes; características de las viviendas; las condiciones sanitarias; posesión de bienes; información sobre los alimentos; nivel educativo y acceso a atención médica.

Con el propósito de delimitar las familias objetivo de Liconsa que deberían ser atendidas por el PASL, se aplicó el sistema de puntaje a la información de los hogares de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005 (ENIGH-2005), levantada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La ENIGH-2005 tiene información de los hogares sobre el monto, la estructura y la distribución de los ingresos, en efectivo o en especie de las diferentes fuentes que la componen (remuneraciones, renta empresarial, renta de la propiedad, ingresos por cooperativas, transferencias, etc.). Por otra parte, considera el monto y el destino de los gastos, ya sea en bienes de consumo no duraderos (alimentos, bebidas, etc.) o en bienes de consumo duraderos para consumo privado del hogar (inmuebles, automóviles, etc.). También genera información sobre la infraestructura de la vivienda, la composición de los hogares, así como la actividad económica de cada uno de sus miembros.

⁵⁹ Página electrónica de Liconsa en URL: www.liconsa.gob.mx



Con los datos anteriores es posible evaluar los niveles de bienestar de la población y obtener el grupo meta a donde se debe dirigir el PASL con base en su propio sistema de puntaje. Es importante subrayar que no se está haciendo un análisis de la probabilidad, contribución y explicación de las variables consideradas en el sistema de puntaje de Liconsa sobre el problema de la pobreza de patrimonio; tampoco sobre la efectividad del mismo para identificar a las familias con mayores niveles de indigencia, eso sería objeto de otro estudio más especializado en la materia.

i) Cobertura de hogares

Con la inclusión de nuevos grupos de población en las Reglas de Operación 2006, se modificaron las cifras sobre la cobertura de los hogares objetivo del PASL. En diciembre del 2005, la cobertura de las hogares objetivo elegibles era del 24.5% que representaba cerca de los 3 millones de hogares; en cambio, para diciembre del 2006 sólo se atendió al 24.2% de las hogares objetivo elegibles, cifra equivalente a 2.80 millones de hogares. Esta reducción tiene su explicación por el ajuste de la dotación histórica de las familias con un beneficiario que se realizó en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) entre junio del 2004 y diciembre del 2005, además de los ajustes que se dieron durante 2006 en los hogares atendidos, ya que se han reducido las familias con un beneficiario y predominaron las familias con dos o más beneficiarios, lo que hizo disminuir ligeramente el número de hogares atendidos.



**Cuadro 3.3
Hogares objetivo y elegibles**

Descripción	Familias (en miles)
Hogares Objetivo Elegibles ⁶⁰	11,583.9

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH 2005.

Al aplicar el sistema de puntaje de Liconsa a los poco más de 25.7 millones de hogares que presenta los micro datos que contiene la ENIGH-2005, encontramos que lo aprobaron 11.6 millones y son hogares objetivo elegibles debido a que tienen la necesidad de recibir el beneficio del programa, ya que cuentan con niños menores de 13 años, mujeres de 45 a 59 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, y adultos de 60 ó más años. No se estimó la población objetivo de los enfermos crónicos y personas con discapacidad, las madres en periodo de gestación y lactancia, debido a que no se identifican en la ENIGH-2005.

**Cuadro 3.4
Cobertura de hogares objetivo y atendidos, 2003 a 2006**

Periodo	Hogares Atendidos (en miles)	% de Cobertura
2003	3,040.1	26.2%
2004	3,013.3	26.0%
2005	2,834.3	24.5%
2006	2,807.8	24.2%
Variación absoluta 2005-2006	-26.5	
Variación Anual en % 2005-2006	-0.9%	

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH-2005 y con información de Liconsa.

⁶⁰ Los hogares que aprobaron el sistema de puntaje son las familias objetivo. A diferencia de las familias objetivo elegibles que eran las que aprobaron el sistema de puntaje y tenían entre sus miembros a: niños de 6 meses a menores de 13 años de edad, mujeres de 45 a 59 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años y adultos de 60 ó más años.



ii) *Atención por tipo de beneficiarios*

El padrón de beneficiarios del PASL tuvo un ligero crecimiento de 0.3% en un año, al pasar de 5,834,446 en diciembre de 2005 a 5,850,927 en diciembre de 2006, un crecimiento en términos absolutos de 16,481 personas.

El análisis de los grupos de población del padrón que se muestra en el cuadro 3.5, permite observar que se aprecia una disminución considerable en el grupo de niños y niñas de 6 meses a 12 años de edad en cerca de 160 mil, entre 2005 y 2006. Las hipótesis sobre este comportamiento siguen confirmando lo que se manifestaba en las evaluaciones anteriores; en que estos resultados obedecen a dos razones. La primera se debe a la profunda transformación que se está generando en la estructura por edad de la población, debido a la disminución de los niños menores de 13 años y a los cambios en la reducción de la fecundidad y el paulatino envejecimiento de la población—lo que los demógrafos llaman “transición demográfica”,⁶¹ que efectivamente está ocurriendo en nuestro país, pero principalmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) que representa el 45.4% y 57.4% del padrón nacional de los niños y niñas de 6 meses a 12 años de edad y del padrón total de la ZMCM, respectivamente.

La segunda razón, se refiere a que antes del año 2002 no existían otros grupos de población en el padrón del PASL, con su incorporación ha dado como resultado un extraordinario incremento en el padrón. Por ejemplo, de 2005 a 2006, el tipo de beneficiarios que presentó los mayores aumentos en términos relativos fueron las mujeres de 13 a 15 años y una variación del 35.6%, las mujeres de 45 a 59 años, con una variación del 15.4% y los adultos mayores de 60 años y más de edad con 6.0%, así como con un aumento del padrón de cerca de 88 mil beneficiarios, 57 mil beneficiarios y de más de 45 mil beneficiarios, respectivamente.

⁶¹CONAPO. Situación Demográfica de México 2003. En <http://www.conapo.gob.mx>



El grupo de población de las madres en periodo de gestación y lactancia y los enfermos crónicos tuvieron una reducción de casi 7 mil y de más de 6 mil 500 beneficiarios, respectivamente; lo que demuestra que estos tipos de población se toparon en su crecimiento, principalmente en los centros de trabajo Metropolitano Norte y Sur.

**Cuadro 3.5
Composición del padrón por tipo de beneficiarios**

Periodo	Niños de 6 meses a menores de 13 años⁶²	Madres en periodo de gestación y lactancia	Enfermos crónicos y personas con discapacidad de 13 años	Adultos de 60 ó más años	Mujeres de 45 a 59 años	Mujeres de 13 a 15 años
2003	4,581,684	17,722	159,677	411,217	-	-
2004	4,421,059	45,552	231,892	573,976	144,318	62,678
2005	4,040,704	96,822	331,132	751,108	368,065	246,615
2006	3,880,923	89,875	324,601	796,369	424,867	334,292
Variación absoluta 2005-2006	-159,781	-6,947	-6,531	45,261	56,802	87,677
TCMA (%) 2005-2006	-4.0	-7.2	-2.0	6.0	15.4	35.6

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.

iii) Cobertura por tipo de beneficiarios

En cuanto a la población objetivo por tipo de beneficiarios, en el cuadro 3.5 se presenta la cobertura del PASL de cada grupo de beneficiarios que existe en el país, así como la cobertura que Liconsa tiene a nivel nacional sobre esta población.

⁶² Antes de mayo de 2004, se consideraba a la población de 0 a 12 años de edad.



Para diciembre de 2005, la cobertura de niños y niñas menores de 12 años a nivel nacional era del 24.3% respecto a la población objetivo y se atendían a 4.0 millones, y en diciembre de 2006 se redujo la cobertura hasta llegar a 23.4% que representaban 3.9 millones de niños y niñas, es decir, una reducción de casi 1 punto porcentual. Al cierre del año 2006, se beneficia a casi 1 de cada 4 menores de 13 años. Sin embargo, ahora se dejaron de atender cerca de 160 mil niños menos.

**Cuadro 3.6
Población objetivo y atendida menores a 13 años**

Descripción	Niños (en miles)	% de Cobertura
Población objetivo de niños menores de 13 años	16,608.8	
Población cubierta por Liconsa		
2003	4,581.7	27.6
2004	4,421.1	26.6
2005	4,040.7	24.3
2006	3,880.9	23.4
Variación absoluta 2005-2006		-159.8
Variación (%) 2005-2006.		-4.0

* Se consideró la población objetivo de los niños menores de 13 años, debido a la modificación de las Reglas de Operación 2004. Antes del 2004, se comparó con la población menor de 12 años.

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH-2005 y con información de Liconsa.

Por otro lado, tenemos la cobertura de los adultos de 60 ó más años. En 2005 el porcentaje cubierto era del 16.1%; para 2006 llegó al 17.0% de la población objetivo—ver cuadro 3.6—lo que implica un aumento de un punto porcentual. Esto se traduce en un incremento de más de 45 mil adultos de 60 ó más años, que se incorporaron al padrón en tan sólo un año. Lo anterior significa que Liconsa tiene una cobertura de 17 de cada 100 adultos de 60 ó más años que son población objetivo. Es importante señalar que este grupo en particular, ocupará progresivamente un espacio mayor en el padrón debido a su tasa de crecimiento y por los niveles de pobreza y vulnerabilidad que afectan a este tipo de grupo de población.



Apertura de Lecherías Según Tamaño de Localidad

Enero a Diciembre de 2006

Entidad Federativa	Total	Menos de 2,500	De 2,500 a 4,999	De 5,000 a 9,999	De 10,000 a 14,999	De 15,000 a 49,000	De 50,000 a 99,999	De 100,000 a 499,999	De 500,000 a 999,999	1,000,000 o más
AGUASCALIENTES	3	0	1	0	0	0	0	0	2	0
BAJA CALIFORNIA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
BAJA CALIFORNIA SUR	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPECHE	14	11	1	0	0	0	0	2	0	0
COAHUILA DE ZARAGOZA	4	0	0	0	0	0	0	1	3	0
COLIMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CHIAPAS	14	10	0	0	1	1	0	2	0	0
CHIHUAHUA	4	1	0	0	0	0	0	0	2	1
DISTRITO FEDERAL	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
DURANGO	6	3	0	0	0	0	0	3	0	0
GUANAJUATO	4	0	0	0	0	0	0	1	0	3
GUERRERO	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0
HIDALGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JALISCO	13	1	0	0	1	4	0	6	1	0
MEXICO	26	10	2	2	1	1	3	4	0	3
MICHOACAN DE OCAMPO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MORELOS	7	1	1	0	0	1	1	3	0	0
NAYARIT	10	4	0	1	3	0	0	2	0	0
NUEVO LEON	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1
OAXACA	9	4	1	1	2	0	1	0	0	0
PUEBLA	22	3	3	3	0	0	9	0	0	4
QUERETARO DE ARTEAGA	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
QUINTANA ROO	5	1	1	0	0	1	0	2	0	0
SAN LUIS POTOSI	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0
SINALOA	9	0	2	0	1	0	1	2	3	0
SONORA	5	2	0	1	0	0	0	0	2	0
TABASCO	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
TAMAULIPAS	5	0	0	0	0	0	1	4	0	0
TLAXCALA	5	0	2	1	0	2	0	0	0	0
VERACRUZ-LLAVE	31	3	3	3	1	4	1	16	0	0
YUCATAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZACATECAS	20	8	2	0	3	3	4	0	0	0
Total	230	68	21	13	13	17	21	48	14	15

FUENTE: DIRECCION DE ABASTO SOCIAL


Cierre de Lecherías Según Tamaño de Localidad

Enero a Diciembre de 2006

Entidad Federativa	Total	Menos de 2,500	De 2,500 a 4,999	De 5,000 a 9,999	De 10,000 a 14,999	De 15,000 a 49,000	De 50,000 a 99,999	De 100,000 a 499,999	De 500,000 a 999,999	1,000,000 o más
AGUASCALIENTES	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
BAJA CALIFORNIA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
BAJA CALIFORNIA SUR	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPECHE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COAHUILA DE ZARAGOZA	5	1	1	0	0	2	0	0	1	0
COLIMA	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
CHIAPAS	2	0	1	0	0	0	0	1	0	0
CHIHUAHUA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
DISTRITO FEDERAL	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0
DURANGO	11	1	1	1	0	1	1	6	0	0
GUANAJUATO	2	0	0	0	0	1	0	0	0	1
GUERRERO	5	1	0	1	0	0	0	1	2	0
HIDALGO	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
JALISCO	4	0	1	1	0	0	0	2	0	0
MEXICO	6	5	0	1	0	0	0	0	0	0
MICHOACAN DE OCAMPO	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
MORELOS	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
NAYARIT	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
NUEVO LEON	6	3	0	0	0	1	0	0	1	1
OAXACA	20	12	1	1	1	3	2	0	0	0
PUEBLA	12	3	1	2	1	0	2	0	0	3
QUERETARO DE ARTEAGA	3	0	2	0	0	0	0	0	1	0
QUINTANA ROO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAN LUIS POTOSI	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
SINALOA	5	0	1	0	0	1	0	1	2	0
SONORA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TABASCO	4	2	0	1	0	0	0	1	0	0
TAMAULIPAS	3	1	0	0	0	0	0	2	0	0
TLAXCALA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VERACRUZ-LLAVE	27	6	3	2	3	4	0	9	0	0
YUCATAN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ZACATECAS	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	133	46	12	11	5	13	5	24	10	7

FUENTE: DIRECCIÓN DE ABASTO SOCIAL



**Cuadro 3.7
Población objetivo y atendida de adultos de 60 ó más años**

Descripción	Adultos de 60 ó más años (en miles)	% de Cobertura
Población objetivo de adultos de 60 ó más años	4,678.7	
Población cubierta por Liconsa		
2003	411.2	8.8
2004	573.9	12.3
2005	751.1	16.1
2006	796.4	17.0
Variación absoluta 2005-2006		45.3
Variación % 2005-2006		6.0%

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH-2005 e información de Liconsa.

Con relación a las mujeres adolescentes de 13 a 15 años de edad, que es uno de los nuevos grupos que se incorporó al padrón en mayo del 2004, debido a las modificaciones de la población objetivo de las Reglas de Operación, se tiene una población objetivo de casi 2.0 millones de mujeres; sin embargo, el PASL atiende a más de 334 mil mujeres adolescentes de 13 a 15 años en 2006, teniendo el mayor crecimiento de todos los grupos de población atendidos por el PASL, lo que representa 17 de cada 100 mujeres en esta edad que son población objetivo (cuadro 3.8).

De 2005 a 2006, el grupo de mujeres adolescentes de 13 a 15 años del PASL aumentó en casi 88 mil y con una variación de casi 35.6%. Estos datos demuestran lo importante que es este grupo de población para las familias desde el punto de vista nutricional, económico y social.



**Cuadro 3.8
Población objetivo y atendida de mujeres adolescentes de 13 a 15 años**

Descripción	Mujeres adolescentes de 13 a 15 años (en miles)	% de Cobertura
Población objetivo de adolescentes de 13 a 15 años de edad.	1,964.7	
Población cubierta por Liconsa		
2004	62.7	3.2
2005	246.6	12.6
2006	334.3	17.0
Variación absoluta 2005-2006	87.7	
Variación % 2005-2006	35.6	

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH-2005 e información de Liconsa.

Respecto a las mujeres de 45 a 59 años, que es el otro nuevo grupo que se incluyó en el padrón, cuenta con 3.7 millones de población objetivo; pero el PASL cubre a cerca de 425 mil en el año 2006 y tuvo un crecimiento en términos absolutos de más de 56 mil de 2005 a 2006. Es importante señalar que el PASL beneficia a casi 14 de cada 100 diez mujeres de 45 a 59 años de edad que son población objetivo (cuadro 3.9), no obstante este grupo de beneficiarios presenta un potencial de crecimiento importante para los próximos años.

**Cuadro 3.9
Población objetivo y atendida de mujeres de 45 a 59 años**

Descripción	Mujeres de 45 a 59 años (en miles)	% de Cobertura
Población objetivo de mujeres de 45 a 59 años y más.	3,101.8	
Población cubierta por Liconsa		
2004	144.3	4.7
2005	368.1	11.9
2006	424.9	13.7
Variación absoluta 2005-2006	56.8	
Variación % 2005-2006	15.4%	

Fuente: Elaboración propia con base en la ENIGH-2005 e información de Liconsa.



iv) *Atención de hogares y beneficiarios por tamaño de localidad.*

Desde el año 2004 se ha observado una caída en el número de hogares que cuentan con beneficiarios en el padrón del PASL. Según los datos de la Dirección de Abasto Social se presenta un descenso de 26 mil 509 a nivel nacional, ya que en el año 2005 se apoyaban a 2,834,300 hogares y en el 2006 a 2,807,791, esta reducción sigue teniendo su explicación por la incorporación de algunos beneficiarios que se dieron en familias ya inscritas al padrón como resultado del ajuste de la dotación histórica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, debido a que en las localidades de 100 mil y más beneficiarios se presenta la reducción de hogares.

Entre las localidades con rangos de población de un millón y más de habitantes, las de 500 mil a menores de un millón de habitantes y las de 100 mil a menores de 500 mil se registraron los mayores descensos en su variación de -3.9%, -3.6% y -3.6%, respectivamente (ver cuadro 3.10).

Dentro de las explicaciones que se daban desde las evaluaciones externas de los años 2004 y 2005, se mencionaba que las razones de dicho comportamiento, se debían a que se estaban incorporando personas en hogares ya inscritos con dos o más beneficiarios y las familias con un beneficiario eran cada vez menos, dando por resultado que se había incrementado el número de beneficiarios pero no el de las familias. Es probable que sea una consecuencia del operativo de ajuste a la dotación histórica (sobredotación) en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y el estado de Hidalgo, en el que se abatió la sobredotación incorporando a otro miembro del hogar que cumpliera con los requisitos de elegibilidad y que formara parte de la población objetivo del PASL.

En las zonas rurales se registra un aumento ya que observa una variación del 6.2% y en términos absolutos un incremento de casi 13 mil hogares. La



incorporación en zonas urbanas del Programa Oportunidades podría ser una de las causas, debido a que ya no está aumentando su presencia en el campo, además que se reactivó la apertura de lecherías del PASL, a pesar de que en las zonas rurales se tienen los promedios de retiro más bajos del país y los gastos de padrón y distribución eran cada vez más elevados.

Con relación al aumento en el número de beneficiarios, el incremento más alto se observó en las áreas rurales, es decir, en las localidades menores a los 2,500 habitantes, y tuvieron una variación absoluta de poco más de 16 mil beneficiarios entre 2005 y 2006. Asimismo, la variación porcentual más alta se ubica en estas localidades, con 7.4%. Este crecimiento se relaciona con el mayor aumento de apertura de lecherías que se presentó en estas localidades rurales, a diferencia de la caída en la incorporación de beneficiarios por los ajustes a la dotación histórica en el Distrito Federal, los municipios del estado de México que son conurbados a la Ciudad de México y los municipios que operan con leche fluida del estado de Hidalgo, que redujo tanto el número de hogares y beneficiarios. Con base en información de la Dirección de Abasto Social, en los centros de trabajo de que cubren la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se observó un descenso en la dotación de leche promedio diaria por beneficiario de 0.890 mililitros en junio de 2004 a 0.597 mililitros en diciembre del 2006 en Metropolitano Sur, y de 0.890 a 0.593 mililitros en Metropolitano Norte, en el mismo periodo señalado anteriormente.

En las localidades rurales (según el criterio del INEGI, aquellas menores a los 2,500 habitantes) se presentó un aumento en el número de beneficiarios del 7.4% y con cerca de 33 mil beneficiarios. Este incremento tiene su explicación por la apertura de un número importante de lecherías que se ubicaban en estas zonas y que se detuvo la incorporación de hogares del Programa Oportunidades en las localidades rurales.



**Cuadro 3.10
Hogares atendidos por tamaño de la Localidad**

Tamaño de la Localidad										
Periodo	Menores a 2,500 Hab.	De 2,500 a 4,999 hab.	De 5,000 a 9,999 hab.	De 10,000 a 14,999 hab.	De 15,000 a 49,999 hab.	De 50,000 a 99,999 hab.	De 100,000 a 499,999 hab.	De 500,000 a 999,999 hab.	De 1,000,000 y más hab.	Total
2002	231,592	157,769	165,798	87,093	237,972	107,122	786,978	438,778	610,784	2,823,886
2003	245,102	165,615	177,627	93,044	269,567	122,227	865,880	456,479	644,583	3,040,124
2004	233,057	160,648	180,421	92,280	265,087	120,006	859,464	453,320	648,969	3,013,252
2005	205,586	151,000	174,987	88,936	251,458	110,268	801,896	422,013	628,156	2,834,300
2006	218,334	158,947	177,741	93,915	250,284	116,132	781,597	406,930	603,911	2,807,791
Variación absoluta 2005-2006	12,748	7,947	2,754	4,979	-1,174	5,864	-20,299	-15,083	-24,245	-26,509
Variación % 2005-2006	6.2	5.3	1.6	5.6	-0.5	5.3	-2.5	-3.6	-3.9	-0.9

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.



**Cuadro 3.11
Beneficiarios por tamaño de la localidad**

Periodo	Tamaño de la localidad									Total
	Menores a 2,500 Hab.	De 2,500 a 4,999 hab.	De 5,000 a 9,999 hab.	De 10,000 a 14,999 hab.	De 15,000 a 49,999 hab.	De 50,000 a 99,999 hab.	De 100,000 a 499,999 hab.	De 500,000 a 999,999 hab.	De 1,000,000 y más hab.	
2002	478,984	287,525	298,717	157,746	431,371	196,789	1,301,856	729,936	946,976	4,829,900
2003	504,686	301,673	317,573	165,595	484,225	223,283	1,420,011	765,993	987,261	5,170,300
2004	490,112	302,807	340,536	173,099	506,366	230,551	1,503,963	846,517	1,085,524	5,479,475
2005	446,314	298,263	351,282	175,462	501,023	223,109	1,632,811	889,374	1,316,808	5,834,446
2006	479,269	319,513	362,815	188,156	509,459	239,260	1,609,787	858,743	1,283,925	5,850,927
Variación absoluta 2004-2005	32,955	21,250	11,533	12,694	8,436	16,151	-23,024	-30,631	-32,883	16,481
Variación % 2004-2005	7.4	7.1	3.3	7.2	1.7	7.2	-1.4	-3.4	-2.5	0.3

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.



**Cuadro 3.12
Beneficiarios de 2005 a 2006**

Estados	Beneficiarios Diciembre de 2004	Beneficiarios Diciembre de 2005	Tipo de distribución de leche	Variación absoluta	% de Variación
Aguascalientes	36,842	40,355	Polvo y líquida	3,513	9.5
Baja California	44,227	42,861	Polvo	-1,366	-3.1
Baja California Sur	19,500	19,676	Polvo	176	0.9
Campeche	28,719	32,878	Polvo	4,159	14.5
Coahuila	69,776	67,482	Polvo	-2,294	-3.3
Colima	21,049	22,222	Polvo y líquida	1,173	5.6
Chiapas	91,079	95,431	Polvo	4,352	4.8
Chihuahua	56,497	55,621	Polvo	-876	-1.6
Distrito Federal	1,402,574	1,318,063	Líquida	-84,511	-6.0
Durango	53,220	64,216	Polvo	10,996	20.7
Guanajuato	135,108	155,641	Polvo y líquida	20,533	15.2
Guerrero	101,247	101,361	Polvo	114	0.1
Hidalgo	178,331	194,679	Polvo y líquida	16,348	9.2
Jalisco	234,945	237,521	Polvo y líquida	2,576	1.1
México	2,029,408	2,019,051	Polvo y líquida	-10,357	-0.5
Michoacán	155,279	154,459	Polvo y líquida	-820	-0.5
Morelos	92,557	94,504	Polvo y líquida	1,947	2.1
Nayarit	73,391	85,519	Polvo y líquida	12,128	16.5
Nuevo León	51,719	53,077	Polvo	1,358	2.6
Oaxaca	89,929	91,287	Polvo y líquida	1,358	1.5
Puebla	96,287	107,551	Polvo y líquida	11,264	11.7
Querétaro	56,909	56,111	Polvo	-798	-1.4
Quintana Roo	31,440	34,833	Polvo	3,393	10.8
San Luis Potosí	97,902	97,709	Polvo y líquida	-193	-0.2
Sinaloa	70,781	69,832	Polvo	-949	-1.3
Sonora	49,600	49,690	Polvo	90	0.2
Tabasco	50,839	50,628	Polvo	-211	-0.4
Tamaulipas	43,859	44,000	Polvo	141	0.3
Tlaxcala	59,127	62,409	Polvo y líquida	3,282	5.6
Veracruz	178,486	179,746	Polvo y líquida	1,260	0.7
Yucatán	52,639	62,283	Polvo	9,644	18.3
Zacatecas	81,180	90,231	Polvo y líquida	9,051	11.1
Nacional	5,834,446	5,850,927	Polvo y líquida	16,481	0.3

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.

En el cuadro 3.12 se observa que la mayoría de las entidades federativas registraron un aumento en el número de beneficiarios (con excepción de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Tabasco que tuvieron una caída en los beneficiarios atendidos), pero resaltan los casos de Durango, Yucatán, Nayarit, Guanajuato y Campeche.

En resumen, en 22 estados del país principalmente aumento el padrón de beneficiarios en casi 119 mil; a diferencia de las 10 entidades (que incluyen a la



Zona Metropolitana de la Ciudad de México) en el que se tiene una reducción en los beneficiarios de más de 102 mil.

Tabla 5				
Cobertura Acumulada del Programa de Abasto Social de Leche por Entidad Federativa 2002 - 2006				
Entidad Federativa	Población Objetivo 2006 (PO)	Beneficiarios Efectivos 2006 (BE)	Beneficiarios Efectivos 2002-2006 (BE)	Cobertura del Programa 2002-2006 (BE/PO x 100)
Aguascalientes	232,630	40,355		17.3
Baja California	497,236	42,861		8.6
Baja California Sur	89,246	19,676		22.0
Campeche	256,185	32,878		12.8
Coahuila	403,436	67,482		16.7
Colima	99,957	22,222		22.2
Chiapas	1,665,296	95,431		5.7
Chihuahua	653,202	55,621		8.5
Distrito Federal	2,168,723	1,318,063		60.8
Durango	381,001	64,216		16.9
Guanajuato	1,245,938	155,641		12.5
Guerrero	1,404,841	101,361		7.2
Hidalgo	553,410	194,679		35.2
Jalisco	1,532,512	237,521		15.5
México	2,997,965	2,019,051		67.3
Michoacán	908,573	154,459		17.0
Morelos	522,301	94,504		18.1
Nayarit	143,907	85,519		59.4
Nuevo León	499,935	53,077		10.6
Oaxaca	1,232,703	91,287		7.4
Puebla	1,787,469	107,551		6.0
Querétaro	295,236	56,111		19.0
Quintana Roo	337,323	34,833		10.3
San Luis Potosí	496,938	97,709		19.7
Sinaloa	515,772	69,832		13.5
Sonora	515,090	49,690		9.6
Tabasco	655,094	50,628		7.7
Tamaulipas	600,030	44,000		7.3
Tlaxcala	269,937	62,409		23.1
Veracruz	2,506,646	179,746		7.2
Yucatán	539,218	62,283		11.6
Zacatecas	346,261	90,231		26.1
Total Nacional	26,354,011	5,850,927		22.2

Fuente: Catálogo nacional de lecherías, Dirección de Abasto Social



v) *Atención en las microrregiones de la Sedesol*

La presencia del PASL en la microrregiones de la Sedesol, presentó un aumento en todos los rubros de cobertura, que se resumen en los siguientes resultados. (1) se reporta un aumento en el número de beneficiarios atendidos en poco más de 30 mil, lo que significa una variación de 5.5% entre 2005 y 2006, con ello se atiende las recomendaciones de las evaluaciones anteriores de darle mayor cobertura a los municipios de las microrregiones donde vive la población más pobre del país. (2) en las microrregiones se ha tenido un incremento en cuanto al número de hogares (de casi 11 mil menos y una variación de 4.1%), municipios (a más, de un total de 940) y puntos de atención (146 más ó 5.1%, de un total de 3 mil 030) del cierre de 2005 a 2006.

Es importante señalar que se han revertido las tendencias que se habían observado en anteriores evaluaciones, debido a que el aumento en las microrregiones tiene su explicación por la estrategia de aumentar la presencia del PASL en las zonas rurales y más pobres del país. Es importante subrayar que el 13.7% de los beneficiarios que son cubiertos por el PASL en las microrregiones, se debe a la atención de las unidades operativas de los Convenios Interinstitucionales (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de Jornaleros Agrícolas, etc.).



**Cuadro 3.13
Cobertura en las microrregiones de la Sedesol**

Periodo	Municipios Atendidos	Puntos de Atención	Hogares Atendidos	Beneficiarios Atendidos
2002	974	2,979	282,822	574,037
2003	981	3,199	299,852	609,348
2004	971	3,123	290,664	596,040
2005	939	2,884	260,689	545,027
2006	940	3,030	271,309	575,078
Variación absoluta 2005-2006	1	146	10,620	30,051
Variación % 2005-2006	0.1	5.1	4.1	5.5

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.

vi) Cobertura y atención (femenino y masculino)

Con base en información de la Dirección de Abasto Social, el 57.9% de los beneficiarios son mujeres (3,386,154) y 42.1% son hombres (2,464,773). Dentro los grupos elegibles, los adultos de 60 ó más años y los enfermos crónicos registraban las mayores proporciones de mujeres con 59.0% y 51.1%, respectivamente. Esta diferencia la hacen precisamente las personas del sexo femenino que predominan entre los adultos de 60 ó más años, los enfermos crónicos y discapacitados y las mujeres de 45 a 59 años de edad.

Por otro lado, dentro del grupo más importante de Liconsa que son los niños de 6 meses hasta los 12 años de edad, las proporciones en cuanto a género son virtualmente iguales, con 51.0% de hombres y 49.0% de mujeres.

Una forma más de evaluar la atención a las mujeres es a través de la titularidad de la tarjeta. En diciembre 2006, casi 92.9% de las titulares de la tarjeta de dotación se encontraban en posesión de las mujeres y sólo el 7.1% eran hombres. Además,



cada año aumenta la proporción de la titularidad de la tarjeta para las mujeres y se reduce la de los hombres.

Cabe resaltar que a pesar del incremento en la proporción del padrón de las mujeres en la titularidad de la tarjeta de dotación, tuvieron una variación de -0.6%, aunque en los hombres dicha variación llega al -4.7%, este comportamiento tiene su explicación por la disminución en el número de familias en el PASL como consecuencia del ajuste de la dotación histórica en la ZMCM. Las cifras anteriores demuestran que las mujeres son mejores para administrar el gasto del hogar, principalmente los productos alimenticios, además de la responsabilidad que tienen de alimentar a los niños del hogar (ver cuadro 3.14).

Es importante recordar que, a partir de la publicación de las Reglas de Operación del año 2004, el PASL se ha enfocado a las mujeres debido a que la incorporación de las mujeres adolescentes de 13 a 15 años de edad ha permitido el mejoramiento de sus condiciones nutricionales y porque el consumo de leche se considera como una medida efectiva para apoyar el desarrollo del sistema óseo, la formación de reservas de calcio y por ende la prevención de osteoporosis, que si bien no es privativa del género femenino, si se presenta con mayor frecuencia y gravedad en las mujeres. Además, se considera una inversión de mediano y largo plazo en apoyo a las políticas y programas de salud, ya que los costos resultantes de la osteoporosis en la edad adulta son considerables y la incidencia de este padecimiento va en aumento en los últimos años, y es posible que la deficiencia de calcio se asocie de manera importante con el riesgo de osteoporosis en etapas posteriores de la vida.

En cuanto a las mujeres en etapa de embarazo y periodo de lactancia, sus requerimientos nutricionales se consideran mayores y deben de cubrirse con alimentos de mayor calidad; esto es no sólo para garantizar su propio estado de salud sino también para favorecer el desarrollo y crecimiento adecuado de sus



hijos, tanto en la etapa prenatal como en el primer año de vida. La adición de ácido fólico guarda especial interés en este grupo de población ya que previene malformaciones durante la gestación.

Otro grupo importante de mujeres que se plasma en las Reglas de Operación 2004, es la de atender a las mujeres posmenopáusicas de 45 a 59 años de edad. La falta de calcio de gran parte de las mujeres en este grupo de edad es muy común, y se estima que una de cada dos mujeres de 50 años y más, está en riesgo de sufrir osteoporosis. Así, como en el caso de las adolescentes, el fortalecimiento de sus huesos por medio de la entrega de leche se considera de mucha utilidad.

Debido a lo anterior, la incorporación de los nuevos grupos de beneficiarios que son mujeres y la clarificación de los rangos de edad y características de los ya existentes, se consideran positivos, y contribuyen al mejor funcionamiento del programa.

**Cuadro 3.14
Género con base en la titularidad de la tarjeta de dotación**

Periodo	Mujeres Titulares de la Tarjeta		Hombres Titulares de la Tarjeta	
	Total	%	Total	%
2002	2,507,047	88.73	318,478	11.27
2003	2,744,426	90.27	295,668	9.73
2004	2,739,761	90.87	278,490	9.13
2005	2,624,238	92.58	210,062	7.42
2006	2,607,603	92.87	200,188	7.13
Variación absoluta 2005-2006	-16,635		-9,874	
Variación % 2005-2006	-0.6		-4.7	

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.



Tabla 1
Focalización de los puntos de atención por localidad de acuerdo a los Niveles de Marginación 2002 - 2006

Niveles de marginación	2002		2003		2004		2005		2006		Promedio 2002-2006	
	# de puntos de atención	% con respecto al total	# de puntos de atención	% con respecto al total	# de puntos de atención	% con respecto al total	# de puntos de atención	% con respecto al total	# de puntos de atención	% con respecto al total	# de puntos de atención	% con respecto al total
Muy alta	468	5.5	505	5.5	485	5.3	423	4.8	482	5.3	473	5.3
Alta	2,096	24.7	2,267	24.7	2218	24.2	2,028	23.0	2,139	23.6	2,150	24.1
Media	1,458	17.2	1,582	17.2	1550	16.9	1,474	16.7	1,497	16.5	1,512	16.9
Baja	2,152	25.4	2,341	25.5	2383	26.0	2,369	26.9	2,405	26.6	2,330	26.1
Muy baja	2,273	26.8	2,469	26.9	2494	27.2	2,490	28.3	2,500	27.6	2,445	27.4
Sin calificación	30	0.4	29	0.3	24	0.3	20	0.2	25	0.3	26	0.3
Total	8,477	100.0	9,193	100.0	9,154	100.0	8,804	100.0	9,048	100.0	8,935	100.0

Fuente: Catálogo nacional de lecherías, Dirección de Abasto Social



F. Análisis de puntos de atención

En el año 2006 se reactivó el crecimiento de los puntos de atención del PASL. El programa contaba en 2006 con 9,048 puntos de atención, 244 más que los registrados en 2005, con una variación del 2.8% (ver cuadro 3.15).

i) Puntos de atención por esquema operativo

Entre los años 2005 y 2006, se tuvo crecimiento de los dos esquemas,⁶³ debido a que en el abasto comunitario se registraron 97 puntos de atención más que en 2005 y las unidades operativas de convenios en 147.

**Cuadro 3.15
Puntos de atención por esquema operativo**

Periodo	Lecherías de Abasto Comunitario	Unidades Operativas de Convenios	Total
2002	6,914	1,563	8,477
2003	7,483	1,710	9,193
2004	7,433	1,721	9,154
2005	7,194	1,610	8,804
2006	7,291	1,757	9,048
Variación absoluta 2005-2006	97	147	244
Variación % 2005-2006	1.3	9.1	2.8

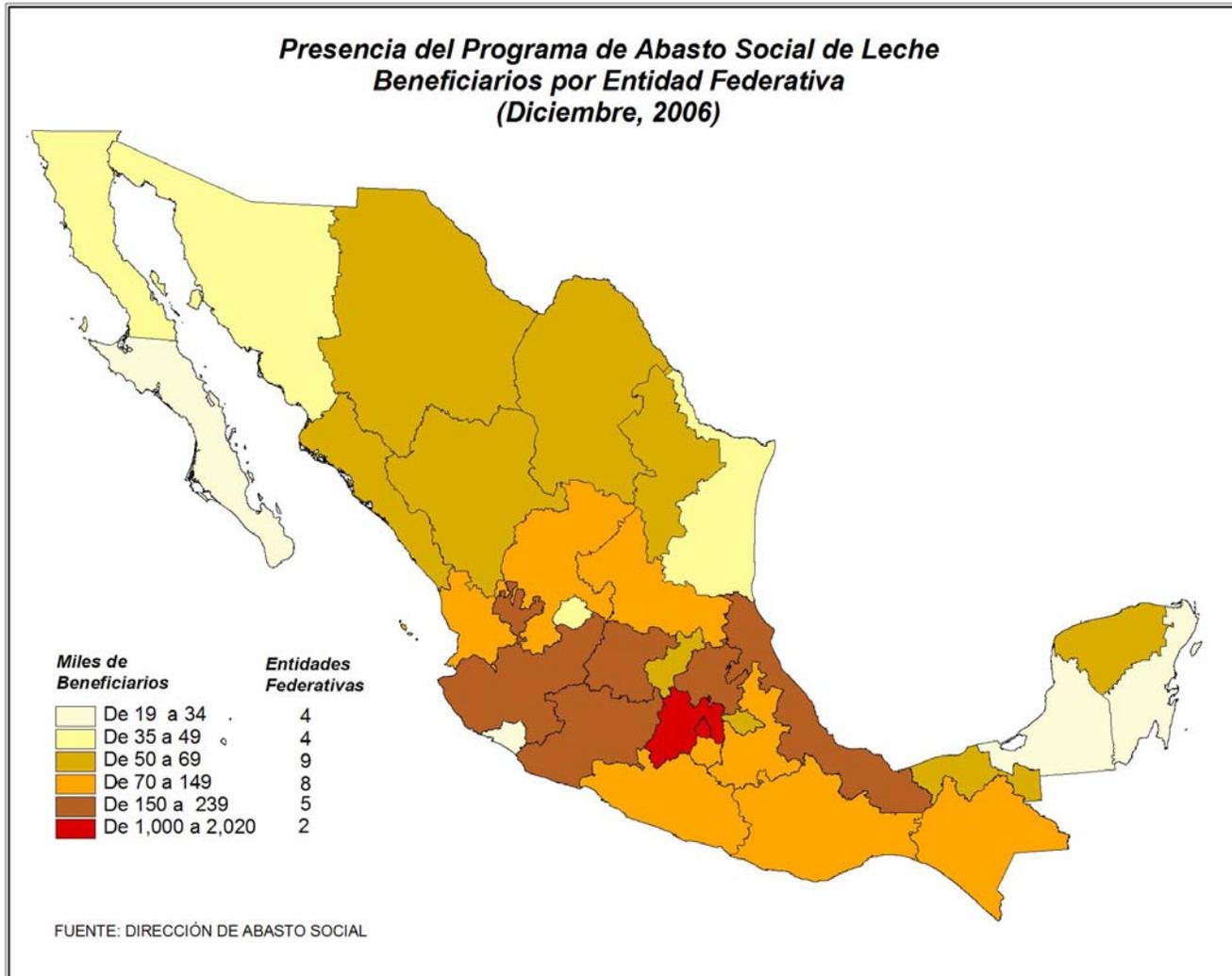
Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.

Las principales razones de que en los dos esquemas se hayan tenido aumentos importantes en los puntos de atención, se debe a que en el esquema de abasto comunitario se abrieron lecherías en las zonas rurales, buscando impulsar el PASL en dichas zonas y el detenimiento en el crecimiento en áreas rurales del

⁶³ Es importante señalar que no se pretende hacer una evaluación de los convenios interinstitucionales por ser responsabilidad de otras instituciones.



Gráfico 3.5





Programa Oportunidades. Con respecto a los convenios, la razón principal fue el aumento en las casas de asistencia.

ii) Puntos de atención por entidad federativa

En el periodo de 2005 a 2006, el PASL se tuvo un aumento en los puntos de atención de 244, dentro de las razones principales del incremento se relacionan con el crecimiento de lecherías en las zonas rurales y las microrregiones. En cuanto al análisis de los puntos de atención por entidad federativa, las mayores variaciones de crecimiento se presentaron en los estados de Yucatán y Veracruz.

En cambio, las variaciones porcentuales negativas más altas en el número de puntos de atención se presentaron en Morelos, Baja California, Nuevo León y Colima. Es importante mencionar que la mayoría de estas entidades se generó un aumento en el número de beneficiarios (a excepción de Baja California).

Entre las entidades federativas con el mayor número de puntos de atención a diciembre de 2006, son: el Estado de México que continuó teniendo el mayor número de puntos de atención con 1,062; le siguen Oaxaca con 637; Veracruz con 589; Distrito Federal con 568; Chiapas con 546; Yucatán con 405; y Guerrero con 372.

**Cuadro 3.16
Crecimiento de los puntos de atención por entidad federativa, 2004-2005**

Estados	Puntos de Atención diciembre 2005	Puntos de Atención diciembre 2006	Variación de Puntos de Atención	Variación %
Aguascalientes	68	69	1	1.5
Baja California	104	95	-9	-8.7
Baja California Sur	66	66	0	0.0
Campeche	130	140	10	7.7
Coahuila	170	169	-1	-0.6
Colima	98	96	-2	-2.0
Chiapas	534	546	12	2.2



Estados	Puntos de Atención diciembre 2005	Puntos de Atención diciembre 2006	Variación de Puntos de Atención	Variación %
Chihuahua	223	227	4	1.8
Distrito Federal	570	568	-2	-0.4
Durango	234	229	-5	-2.1
Guanajuato	170	171	1	0.6
Guerrero	367	372	5	1.4
Hidalgo	341	334	-7	-2.1
Jalisco	355	370	15	4.2
México	1,039	1,062	23	2.2
Michoacán	274	269	-5	-1.8
Morelos	151	115	-36	-23.8
Nayarit	197	205	8	4.1
Nuevo León	238	230	-8	-3.4
Oaxaca	616	637	21	3.4
Puebla	358	373	15	4.2
Querétaro	95	93	-2	-2.1
Quintana Roo	113	118	5	4.4
San Luis Potosí	317	317	0	0.0
Sinaloa	245	250	5	2.0
Sonora	146	151	5	3.4
Tabasco	254	251	-3	-1.2
Tamaulipas	173	174	1	0.6
Tlaxcala	119	125	6	5.0
Veracruz	525	589	64	12.2
Yucatán	301	405	104	34.6
Zacatecas	213	232	19	8.9
Nacional	8,804	9,048	244	2.8

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios.

iii) Ubicación de los puntos de atención por tamaño de localidad

En el 2006, el PASL aumentó la presencia de sus puntos de atención en 244, al pasar de 8,804 en el 2005 a 9,048 en el 2006, lo que significa un incremento de 244 puntos de atención y con una variación del 2.8%. Se debe resaltar el crecimiento de los puntos de atención en las zonas rurales, principalmente en las localidades menores de 2 mil 500 habitantes y en las localidades de 50 mil a menores de 100 mil habitantes.



Por otra parte, las ciudades de 100 mil y las mayores de un millón de habitantes se ubicaron como las de menor crecimiento en cuanto a los puntos de venta, lo que se relaciona con el menor crecimiento del padrón de beneficiarios del PASL. En términos relativos, para 2006, las lecherías ubicadas en localidades menores a los 2,500 habitantes contaban con 1 de cada 3 puntos de atención del PASL, a pesar de la reducción en la participación del total de puntos de atención. En cambio, en las localidades de 10 mil a menores de 15 mil habitantes sólo se encontraba 1 de cada 33 lecherías, siendo en éstas donde el PASL tiene menor presencia.

De acuerdo a la información analizada, existen algunos estados en donde la mayoría de los puntos de atención se ubican en las localidades menores a 2,500 habitantes. En este caso se encuentran Hidalgo, con el 69.8% de sus puntos de atención se ubican en zonas rurales. En un caso parecido se encuentran San Luis Potosí, con 65.3%; Oaxaca, con 61.5%; Chihuahua, con 59.5%; Tabasco, con 57.8%; y Chiapas, con 52.2%.

En el cuadro 3.17, se observa la participación porcentual de los puntos de atención por tamaño de la localidad. A pesar de que el 34.9% de las lecherías del PASL se ubica en localidades menores a 2,500 habitantes, sólo se concentra en estos puntos de venta 8.2% del padrón de beneficiarios. El mayor peso en cuanto al número de beneficiarios se sigue concentrando en las lecherías de la región centro del país, es decir, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.



**Cuadro 3.17
Ubicación de los puntos de atención del Programa de Abasto Social de Leche por tamaño de la localidad**

Periodo	Tamaño de la localidad									Total
	Menores a 2,500 Hab.	De 2,500 a 4,999 hab.	De 5,000 a 9,999 hab.	De 10,000 a 14,999 hab.	De 15,000 a 49,999 hab.	De 50,000 a 99,999 hab.	De 100,000 a 499,999 hab.	De 500,000 a 999,999 hab.	De 1,000,000 y más hab.	
2002	3,125	850	645	257	632	280	1,405	743	526	8,463
2003	3,395	907	683	273	702	306	1,579	803	545	9,193
2004	3,310	882	665	274	736	320	1,601	824	542	9,154
2005	3,002	870	657	278	724	319	1,589	810	555	8,804
2006	3,161	895	664	289	732	338	1,597	813	559	9,048
Variación absoluta 2005-2006	159	25	7	11	8	19	8	3	4	244
Variación % 2005-2006	5.3	2.9	1.1	4.0	1.1	6.0	0.5	0.4	0.7	2.8

* En diciembre 2002, marzo 2003 y junio 2003 existen puntos de atención en el que no se ubicó la localidad en el ITER-2000 del INEGI.

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.



**Cuadro 3.18
Ubicación de los puntos de atención del Programa de Abasto Social de Leche por tamaño de la localidad (%)**

Periodo	Tamaño de la localidad									Total
	Menores a 2,500 Hab.	De 2,500 a 4,999 hab.	De 5,000 a 9,999 hab.	De 10,000 a 14,999 hab.	De 15,000 a 49,999 hab.	De 50,000 a 99,999 hab.	De 100,000 a 499,999 hab.	De 500,000 a 999,999 hab.	De 1,000,000 y más hab.	
2002	36.93	10.04	7.62	3.04	7.47	3.31	16.60	8.78	6.22	100
2003	36.93	9.87	7.43	2.97	7.64	3.33	17.18	8.73	5.93	100
2004	36.16	9.64	7.26	2.99	8.04	3.50	17.49	9.00	5.92	100
2005	34.09	9.88	7.46	3.16	8.22	3.62	18.05	9.20	6.30	100
2006	34.94	9.89	7.33	3.19	8.09	3.74	17.65	8.98	6.18	100

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.



Tabla 2
Población atendida en localidades de acuerdo a los Niveles de Marginación 2002 - 2006

Niveles de marginación	2002		2003		2004		2005		2006		Promedio 2002-2006	
	Población	% con respecto al total	Población	% con respecto al total								
Muy alta	38,231	0.8	38,797	0.8	34,724	0.6	30,719	0.5	34,114	0.6	35,317	0.6
Alta	320,389	6.6	337,623	6.5	327,618	6.0	296,337	5.1	319,809	5.5	320,355	5.9
Media	468,382	9.7	503,866	9.7	502,428	9.2	474,291	8.1	501,547	8.6	490,103	9.0
Baja	1,593,341	33.0	1,700,977	32.9	1,812,094	33.1	1,928,291	33.1	1,993,090	34.1	1,805,559	33.2
Muy baja	2,409,593	49.8	2,585,696	50.0	2,799,443	51.1	3,100,994	53.1	2,998,451	51.2	2,778,835	51.1
Sin calificación	4,187	0.1	3,341	0.1	3,168	0.1	3,814	0.1	3,916	0.1	3,685	0.1
Total	4,834,123	100.0	5,170,300	100.0	5,479,475	100.0	5,834,446	100.0	5,850,927	100.0	5,433,854	100.0

Fuente: Catálogo nacional de lecherías, Dirección de Abasto Social



iv) Crecimiento por grado de marginación de la localidad

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se define a la marginación como un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

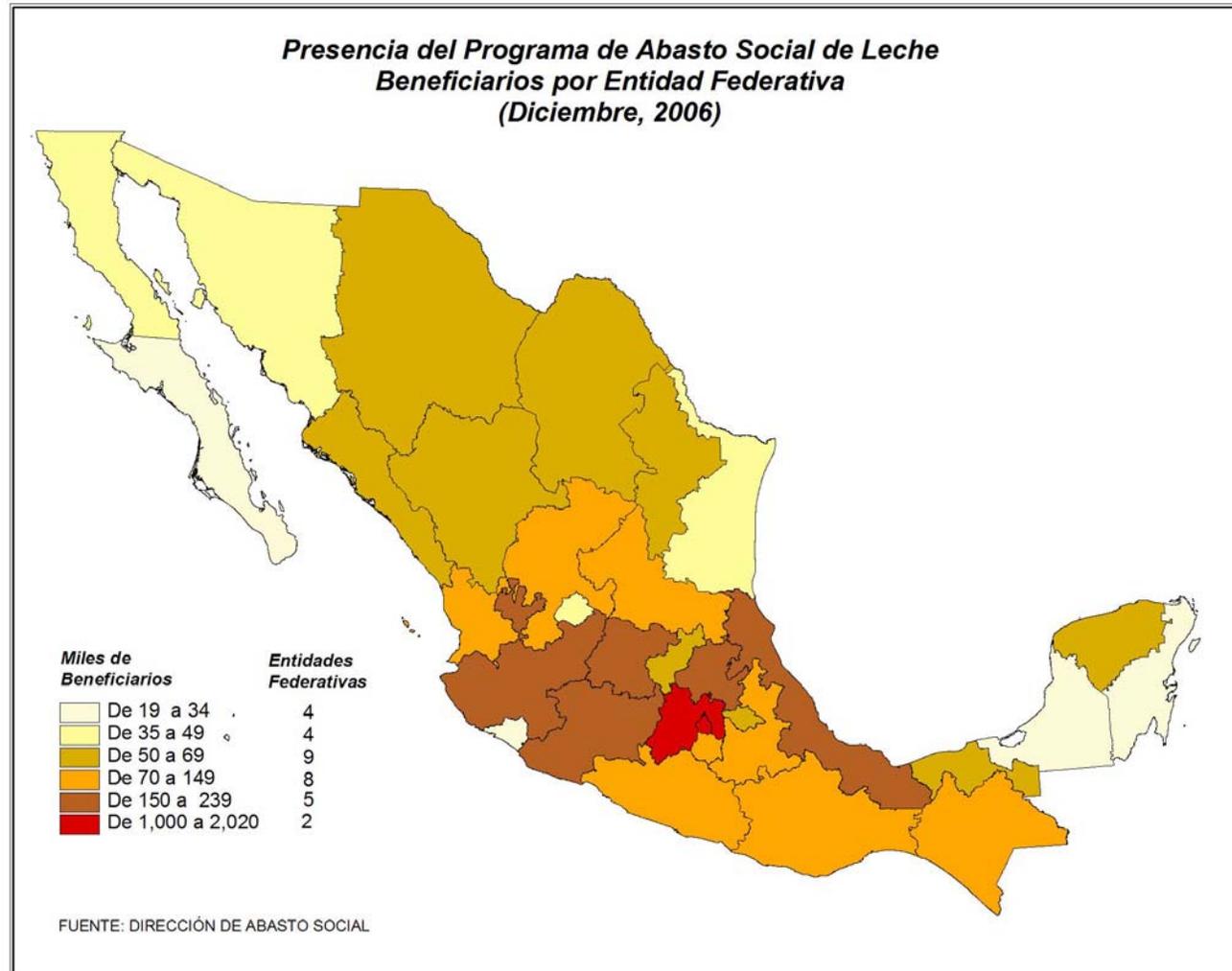
Es menester señalar que, no es correcto evaluar la ubicación de los puntos de atención con base en el índice de marginación del CONAPO, ya que dicho índice esta compuesto por variables asociadas a medir el rezago en servicios públicos básicos, analfabetismo, condiciones de la vivienda (piso de tierra, agua entubada, energía eléctrica, etc.), midiendo más la insatisfacción de necesidades básicas de las zonas rurales. Como se tiene conocimiento, la mayoría de los beneficiarios del PASL se encuentran en zonas urbanas.

El análisis de los puntos de atención del PASL respecto a la ubicación de las localidades y su grado de marginación, durante el periodo de 2005 a 2006, cuenta con aspectos importantes a señalar (ver cuadro 3.19).

En primer lugar, se aprecia que el programa aumentó su atención en las localidades de alta y muy alta marginación aspecto que no se observa desde el periodo 2002-2003, al contar con 170 puntos de atención más de 2005 a 2006, que dan un total de 2,621. No obstante, cerca de 3 de cada 10 puntos de atención se encuentran en las comunidades más marginadas del país. La variación en los puntos de atención en las comunidades de alta y muy alta marginación fue del 6.9%. Este aumento se debe al crecimiento del PASL en las zonas rurales y por el detenimiento del aumento del padrón de hogares del Programa Oportunidades en



Gráfico 3.6





las localidades más marginadas y al incremento de la presencia del PASL en las zonas rurales.

La presencia más importante de puntos de atención se encuentra en las localidades de baja y muy baja marginación, en donde se ubica poco más de la mitad de los puntos de atención del PASL; que es donde se concentran los puntos de atención.

En el periodo 2005 a 2006, los puntos de venta en localidades con baja y muy baja marginación aumentaron ligeramente en 47, para dar un total de 4,906 puntos de atención; es decir, una variación del 1.0%. Asimismo, en localidades con el grado de marginación media se redujo la presencia con 23 puntos, que sumaron un total de 1,497; lo que significa una variación del 1.6%.

v) Crecimiento por tipo de leche

Del año 2005 al 2006, se presentó un incremento considerable en las lecherías que distribuyen leche en polvo. Según información de la Subdirección de Padrón de Beneficiarios, los puntos de atención de leche en polvo registraron un aumento de 207, sumando entonces un total de 6,140 puntos de atención; hablamos de una variación del 3.5%. Aunado a lo anterior, se tiene un incremento en el número de beneficiarios, que fue de 69,367 beneficiarios, y una variación de 4.9%.

En cambio, los puntos de atención de leche fluida aumentaron de 2005 a 2006, de un universo de 2,908 puntos de atención de leche fluida que significó un incremento de 37; sin embargo, se redujo el número de beneficiarios en 52,886, que fue equivalente a una variación del -1.2%.

Como se ha mencionado en las evaluaciones anteriores, la relación por tipo de leche presenta que existen 2 puntos de venta o de atención de leche en polvo y 1



leche fluida por cada 3 puntos de venta. Sin embargo, cuando el análisis se hace por beneficiarios la relación es diferente, de 3 beneficiarios de cada 4 reciben leche líquida y sólo a uno se les otorga leche en polvo.

En anteriores evaluaciones, el equipo evaluador ha mencionado que, la distribución de leche líquida representa para Liconsa una menor pérdida financiera que la de polvo, ya que la segunda genera mayores gastos (el costo de la distribución se incrementa en las localidades más dispersas); pero ahora además, habría que reflexionar cuidadosamente sobre su impacto nutricional, el cual resulta importante, tal y como lo han demostrado los datos preliminares del Instituto Nacional de Salud Pública. Se observa que Liconsa está incrementando su presencia en las zonas rurales y más marginadas del país, lo que mejorará su atención en la población más pobre del país.

No está de más especificar que la mayoría de los puntos de venta de leche líquida se ubican en las zonas urbanas y en las zonas metropolitanas (principalmente la Ciudad de México y su área conurbada). Por otro lado, los puntos de atención en polvo se localizan en las zonas rurales y en los estados del norte y sur del país, donde su principal esquema de atención son las tiendas Diconsa (2,120) y los Convenios Interinstitucionales (1,757).



Cuadro 3.19
Ubicación de los puntos de atención Liconsa de acuerdo al grado de marginación de la localidad

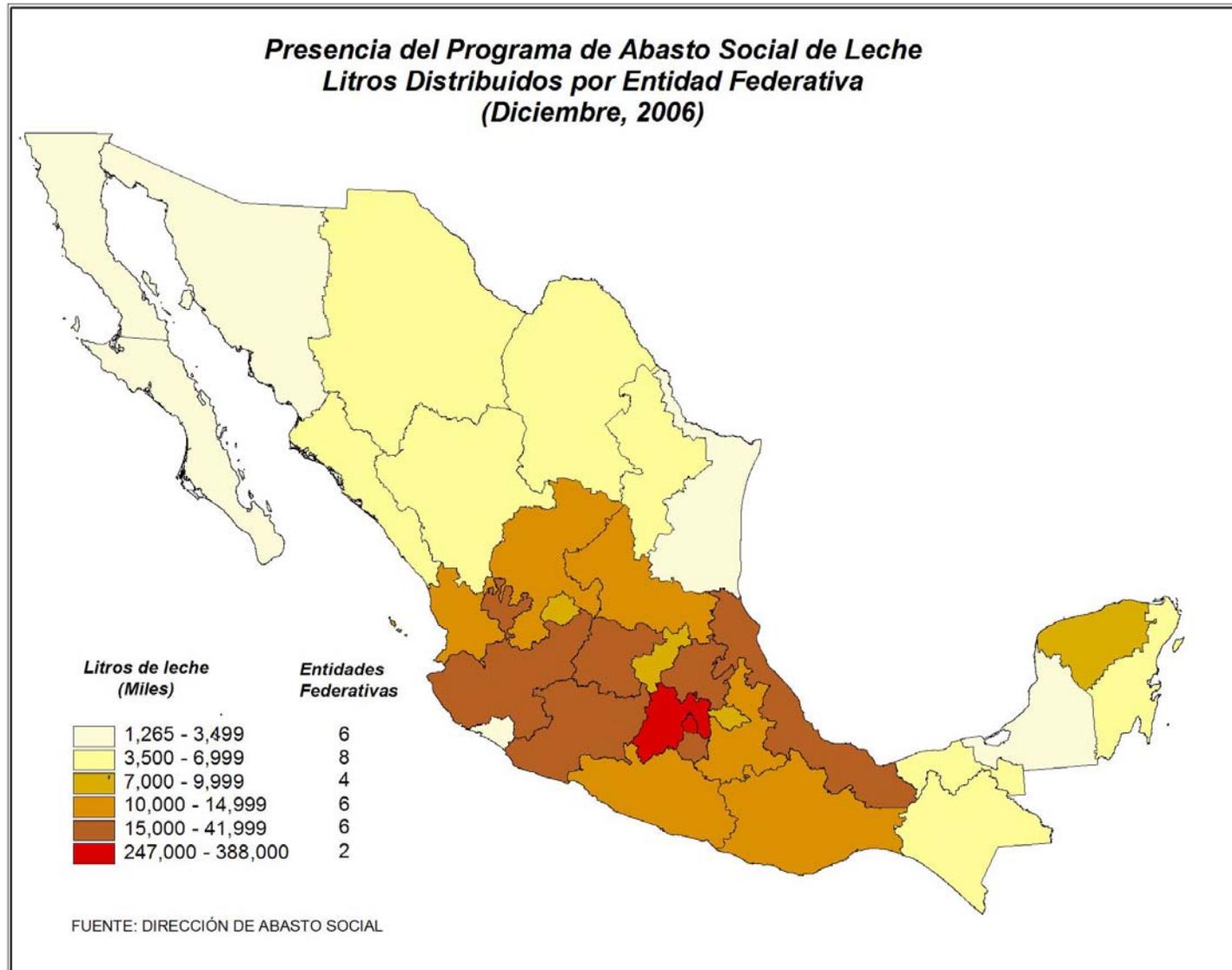
Periodo	En localidades con alta y muy alta marginación	% de localidades con alta y muy alta marginación	En localidades con media marginación	% de localidades con media marginación	En localidades con baja y muy baja marginación	% de localidades con baja y muy baja marginación
2002	2,554	30.29	1,454	17.24	4,425	52.47
2003	2,765	30.21	1,577	17.23	4,810	52.56
2004	2,703	29.61	1,550	16.98	4,877	53.42
2005	2,451	27.90	1,474	16.78	4,859	55.32
2006	2,621	29.04	1,497	16.59	4,906	54.37
Variación absoluta 2005-2006	170		23		47	
Variación % 2005-2006	6.9		1.6		1.0	

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa

* La suma del total de puntos de atención no coincide con los datos que se han mostrado anteriormente, debido a que el CONAPO no estimó el grado de marginación de todas las localidades del país.



Gráfica 3.7





**Cuadro 3.20
Puntos de atención y beneficiarios por tipo de leche**

Periodo	Leche en Polvo		Leche Fluida	
	Puntos de atención	Beneficiarios	Puntos de atención	Beneficiarios
2002	6,085	1,577,125	2,392	3,256,998
2003	6,632	1,721,112	2,561	3,449,188
2004	6,374	1,595,318	2,780	3,884,157
2005	5,933	1,419,431	2,871	4,415,015
2006	6,140	1,488,798	2,908	4,362,129
Variación absoluta 2005-2006	207	69,367	37	-52,886
Variación % 2004-2005	3.5	4.9	1.3	-1.2

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.

vi) Distribución de leche del PASL

La mayor parte de la distribución de leche se realiza al estado de México y al Distrito Federal. Con base en los datos de la Dirección de Abasto Social se observa que estas dos entidades distribuyen 66.4% de los litros de leche del PASL.

**Cuadro 3.21
Distribución de leche 2005 a 2006**

Estados	Litros de leche 2005	Litros de leche 2006	Tipo de distribución de leche	Variación absoluta	% de Variación
Aguascalientes	7,383,058	7,225,852	Polvo y líquida	-157,206	-2.1
Baja California	2,921,004	2,838,308	Polvo	-82,696	-2.8
Baja California Sur	1,203,656	1,265,264	Polvo	61,608	5.1
Campeche	2,757,750	2,660,884	Polvo	-96,866	-3.5
Coahuila	5,534,820	5,267,558	Polvo	-267,262	-4.8
Colima	3,741,450	3,473,560	Polvo y líquida	-267,890	-7.2
Chiapas	6,716,532	6,808,100	Polvo	91,568	1.4
Chihuahua	4,818,232	4,665,326	Polvo	-152,906	-3.2
Distrito Federal	260,513,052	248,720,922	Líquida	-11,792,130	-4.5
Durango	7,375,256	6,817,908	Polvo	-557,348	-7.6
Guanajuato	25,853,188	25,587,258	Polvo y líquida	-265,930	-1.0
Guerrero	10,179,798	10,006,054	Polvo	-173,744	-1.7
Hidalgo	26,782,982	27,270,892	Polvo y líquida	487,910	1.8
Jalisco	42,001,210	41,232,370	Polvo y líquida	-768,840	-1.8
México	376,072,962	387,066,204	Polvo y líquida	10,993,242	2.9
Michoacán	25,326,518	25,028,806	Polvo y líquida	-297,712	-1.2



Estados	Litros de leche 2005	Litros de leche 2006	Tipo de distribución de leche	Variación absoluta	% de Variación
Morelos	16,318,156	16,248,062	Polvo y líquida	-70,094	-0.4
Nayarit	9,888,778	10,621,026	Polvo y líquida	732,248	7.4
Nuevo León	4,456,518	4,269,786	Polvo	-186,732	-4.2
Oaxaca	14,654,662	13,436,314	Polvo y líquida	-1,218,348	-8.3
Puebla	10,270,056	13,081,976	Polvo y líquida	2,811,920	27.4
Querétaro	7,658,758	7,449,618	Polvo	-209,140	-2.7
Quintana Roo	3,970,600	3,875,776	Polvo	-94,824	-2.4
San Luis Potosí	14,801,190	14,523,508	Polvo y líquida	-277,682	-1.9
Sinaloa	4,699,992	4,761,656	Polvo	61,664	1.3
Sonora	3,724,026	3,355,318	Polvo	-368,708	-9.9
Tabasco	6,320,658	5,761,352	Polvo	-559,306	-8.8
Tamaulipas	3,229,578	3,292,570	Polvo	62,992	2.0
Tlaxcala	6,970,834	7,685,010	Polvo y líquida	714,176	10.2
Veracruz	21,100,566	22,552,324	Polvo y líquida	1,451,758	6.9
Yucatán	7,521,876	7,387,460	Polvo	-134,416	-1.8
Zacatecas	12,699,740	13,119,482	Polvo y líquida	419,742	3.3
Nacional	957,467,456	957,356,504	Polvo y líquida	-110,952	0.0

Fuente: Subdirección de Padrón de Beneficiarios de Liconsa.

Por otra parte, 22 entidades federativas redujeron su distribución de leche entre 2005 y 2006. Destacan los casos de: Distrito Federal, Oaxaca, Jalisco, Tabasco y Durango.

Con relación a las entidades que tuvieron un aumento en la distribución de leche, destacan los siguientes estados: México, Puebla, Veracruz, Nayarit, Hidalgo y Zacatecas.

Cabe destacar los casos de los estados que tuvieron una variación positiva importante en la distribución de leche, que fueron: Puebla (27.4%), Tlaxcala (10.2%), Nayarit (7.4%) y Veracruz (6.9%).

vii) Localidades de 15 mil habitantes y más no atendidas por el PASL

Existen 33 localidades de 15 mil habitantes o más que a diciembre del 2006, no se encuentran atendidos por el PASL. Estas ciudades se encuentran en los estados



de Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

El equipo evaluador recomienda que dichas localidades de 15 mil habitantes y más sean cubiertas debido a que se pudiera atender a un porcentaje importante de población objetivo en las zonas urbanas. Con ello, se estaría cubriendo la totalidad de las localidades de 15 mil habitantes y más.


Gráfica 3.22
Localidades con 15,000 y más habitantes, sin presencia de Liconsa

Municipio		Localidad		Habitantes
Clave	Nombre	Clave	Nombre	
004	TIJUANA	0187	JOYA, LA	16,226
Baja California		1		16,226
003	ALLENDE	0001	ALLENDE	18,679
024	PARRAS	0001	PARRAS DE LA FUENTE	31,032
Coahuila		2		49,711
059	OCOSINGO	0001	OCOSINGO	26,495
Chiapas		1		26,495
052	OJINAGA	0001	MANUEL OJINAGA	20,371
Chihuahua		1		20,371
055	TAXCO DE ALARCON	0001	TAXCO DE ALARCON	50,488
Guerrero		1		50,488
035	ENCARNACION DE DIAZ	0001	ENCARNACION DE DIAZ	20,772
046	JALOSTOTITLAN	0001	JALOSTOTITLAN	21,291
070	SALTO, EL	0013	PINTAS, LAS	15,681
073	SAN JUAN DE LOS LAGOS	0001	SAN JUAN DE LOS LAGOS	42,411
078	SAN MIGUEL EL ALTO	0001	SAN MIGUEL EL ALTO	21,098
091	TEOCALTICHE	0001	TEOCALTICHE	21,518
093	TEPATITLAN DE MORELOS	0001	TEPATITLAN DE MORELOS	74,262
Jalisco		7		217,033
103	TLALMANALCO	0005	SAN RAFAEL	19,704
México		1		19,704
052	LAZARO CARDENAS	0137	ORILLA, LA	15,761
Michoacán		1		15,761
318	SAN PEDRO MIXTEPEC - DISTR. 22 -	0009	PUERTO ESCONDIDO	18,484
482	SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL	0001	SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL	24,347
Oaxaca		2		42,831
004	ACATZINGO	0001	ACATZINGO DE HIDALGO	20,577
118	REYES DE JUAREZ, LOS	0001	REYES DE JUAREZ, LOS	15,757
119	SAN ANDRES CHOLULA	0001	SAN ANDRES CHOLULA	29,251
119	SAN ANDRES CHOLULA	0013	TLAXCALANCINGO (SN.BERNARDINO TLAXCALANCINGO)	18,718
154	TECAMACHALCO	0001	TECAMACHALCO	24,108
Puebla		5		108,411
002	AGUA PRIETA	0001	AGUA PRIETA	60,420
019	CANANEA	0001	CANANEA	30,515
048	PUERTO PEÑASCO	0001	PUERTO PEÑASCO	30,466
Sonora		3		121,401
017	TENOSIQUE	0001	TENOSIQUE DE PINO SUAREZ	30,042
Tabasco		1		30,042
025	MIGUEL ALEMAN	0001	CIUDAD MIGUEL ALEMAN	18,368
Tamaulipas		1		18,368
039	COATZACOALCOS	0021	ALLENDE	20,944
048	COSOLEACAQUE	0073	MINATITLAN	39,703
109	MISANTLA	0001	MISANTLA	22,748
123	PANUCO	0001	PANUCO	34,192
124	PAPANTLA	0159	POZA RICA	19,378
206	NANCHITAL DE LAZARO CARDENAS DEL RIO	0001	NANCHITAL DE LAZARO CARDENAS DEL RIO	25,909
Veracruz		6		162,874
Total		33		899,716

NOTA: Habitantes del iter 2000 (CENSO General de Población y Vivienda)



G. Perfil y características socioeconómicas del padrón, con énfasis en el enfoque de equidad de equidad de género

La Dirección de Abasto Social proporcionó a este equipo evaluador información de 2.6 millones de familias, de un universo de 3.0 millones (cerca del 87% del padrón de familias del PASL) que se encuentran en el Sistema de Control del Padrón (SICOPA) y a quienes se les ha levantado el Registro de Información; estos datos ayudaron a obtener el perfil socioeconómico de los hogares beneficiados por el PASL. Una vez obtenida la base de datos de la Dirección de Abasto Social, se procedió a comparar a las familias que integran el padrón con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2005 y la Encuesta a Beneficiarios 2006, con el propósito de conocer el comportamiento de las variables sociales, económicas y demográficas de los beneficiarios del PASL.

A continuación se detallan las características demográficas que se encontraron:

- Las familias beneficiarias del PASL tienen en promedio 3.8 miembros por hogar, a nivel nacional la media es de 4.3 y el resultado de la Encuesta 2006 es de 4.6 (52% de estos miembros son mujeres). Como se podrá observar, predominan en el PASL los hogares que se encuentran en las zonas urbanas,⁶⁴ que es donde se presenta el proceso más avanzado de la transición demográfica del país; en estas áreas las mujeres tienen un menor número de hijos promedio.
- Para los hogares del PASL el índice de dependencia demográfico fue de 0.93, siendo más elevado que el registrado a nivel nacional de 0.64. Lo anterior significa que las familias del PASL cuentan con menos miembros

⁶⁴ El 73.6% de las familias del PASL se ubican en localidades de 20 mil y más habitantes; es decir, casi 3 de cada 4 hogares.



en la familia pero con un elevado índice de dependencia, debido a que prácticamente 40% de los beneficiarios son niños menores de 13 años y 6.6% adultos mayores de 60 años.⁶⁵

- El promedio de personas menores a 12 años que existen en los hogares, de acuerdo con el padrón del PASL es de 1.73, a nivel nacional es de 1.29 y en la Encuesta 2006 es de 1.8. En el Distrito Federal, el promedio registrado por las familias Liconsa fue de 1.13 de miembros y de 0.89 de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2005. Con lo anterior se percibe una reducción de niños en el padrón de los centros Metropolitano Norte y Sur.
- Los jefes de familia que se encuentran en el padrón del PASL son jóvenes debido a que 60.6% tienen hasta 40 años y 5 meses en promedio, 14.4% tienen más de 60 años de edad y 25.3% presentan una edad de entre 41 y 60 años. Según la encuesta 2005 la edad promedio del jefe de hogar es de 43 años.
- Las familias en las cuales las mujeres son las jefas del hogar representan 15.1% de los beneficiarios del PASL; de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda el dato es de 20.6% y la Encuesta 2006 a beneficiarios señala que 17% de los jefes de hogares del PASL son del sexo femenino.
- El índice de dependencia económica de las familias Liconsa muestra que hay 2,7 personas que no trabajan por cada persona activa. En lo relativo a

⁶⁵ El índice de dependencia demográfica es la división de las personas en edad económicamente inactivas (de 0 a 14 años y de 65 y más) entre las personas en edad económicamente activas (de 15 a 64 años). Entre más alto sea el dato implica una mayor dependencia demográfica; en cambio, si el dato es más bajo existe una menor dependencia demográfica.



los ingresos mensuales obtenidos en el hogar, el promedio de las familias Liconsa es de 2,496 pesos y de 659 pesos por persona. El ingreso más alto se presentó en Tamaulipas con 3,704 pesos por hogar beneficiario y el más bajo se registró en el estado de Chiapas con 1,514 pesos.⁶⁶

- En materia de empleo, 90.1% de los jefes de hogar del PASL trabajaban al momento de levantar el Registro de Información y sólo 4.1% no tenían empleo. Asimismo 4.1% era pensionado o jubilado.
- Por otro lado, 33.8% de los beneficiarios de Liconsa contaban con seguridad social; el dato registrado en el Censo de Población y Vivienda de 2005 fue de 40.1%. El estado con el porcentaje más elevado de beneficiarios es Coahuila con 63.6%, el dato del Censo de Población fue de 70.5%. La entidad con la menor proporción de beneficiarios del PASL con seguridad social fueron Oaxaca con 4.9% y Chiapas con 8.0%.
- En relación a la escolaridad de los jefes de los hogares que son apoyados por el PASL se encontró 7.1% no tenía instrucción formal; 18.1% contaba con primaria incompleta, 25.8% con primaria completa, 4.4% secundaria incompleta y 30.1% con un grado de secundaria completa o superior.
- El patrón básico de alimento diario de las familias beneficiarias del PASL son: la tortilla de maíz con 92.4% de los hogares, frijol con 60.0% y leche con 53.8%. Los alimentos con el menor consumo fueron la carne de res o puerco con 0.2%, pescado 0.4%, pollo o gallina con 0.9% y refrescos con 3.0%.

⁶⁶ El índice de dependencia económica es la relación entre número de personas que no trabajan por cada persona que se encuentra trabajando.



- El índice de hacinamiento que se refiere al promedio de personas por habitación para las familias apoyadas por el PASL fue de 2.88. El resultado obtenido en el Censo de Población de 2005 llegó a 1.37 a nivel nacional.
- Respecto de los servicios públicos, 6.8% de las familias atendidas por Liconsa no tenían agua entubada, el dato registrado en el Censo de Población fue de 15.4%. En cuanto al material del piso en los hogares, en 7.6% era de tierra y a nivel nacional llegaba al 13.7%. Por otro lado, 0.2% de los beneficiarios tenían el techo a base de materiales de desecho, en el país era del 6.2%. En relación al drenaje, 10.5% de los beneficiarios de Liconsa no contaban con dicho servicio y a nivel nacional el dato es de 21.7%.
- Respecto de la posesión de bienes dentro en el hogar se encontró que 83.5% de las familias del PASL contaban con estufa de gas contra 81.8% que se presentó en el Censo de Población y Vivienda del 2005; 66.6% de las familias de Liconsa y 68.7% de los hogares del país tenían refrigerador; y 34.2% de las familias del PASL y 52.2% a nivel nacional tenían lavadora. La posesión de videocasetera fue casi nueve veces menor en los hogares del PASL que el registrado en el censo 5.1% y el 38.8%, respectivamente.
- Finalmente, de las familias beneficiarias sólo 7.3% contaban con automóvil en funcionamiento y 7.6% tenían teléfono.



H. Focalización

i) *Focalización Geográfica del PASL*

La primera etapa de la focalización geográfica del PASL es la identificación de las manzanas y polígonos en las áreas urbanas en donde se quiere instalar la lechería. Mediante un Sistema de Información denominado el Sistema de Información Social de Liconsa (SIS-Liconsa, que es un sistema cartográfico) que contiene datos censales de los hogares que viven en las 1.1 millones de manzanas en todas las zonas urbanas (localidades de 2,500 y más habitantes) y las cabeceras municipales del país. En este análisis se puede conocer los hogares pobres en el polígono geográfico (identificadas mediante la técnica de análisis discriminante), con base en los datos censales del 2000, que existían en la manzana y con ello los centros de trabajo toman la decisión de instalar una lechería. Este sistema se elaboró en la Dirección General de Geoestadística y Padrones de los Programas Sociales de la SEDESOL.

En un segundo nivel de análisis se realiza una focalización para la instalación de la lechería mediante el llamado “Estudio de Factibilidad para la instalación de una lechería”, que recaba las características socioeconómicas de las localidades y colonias, los servicios públicos, medios de transportes y las particulares del predio o local propuesto para operar los puntos de atención.

En las Reglas de Operación 2004 del PASL, se señala que las lecherías se ubicarán en las localidades o colonias que brinden una mejor opción de acceso. Es decir, implícitamente se otorga prioridad a las zonas urbanas. Sin embargo, el Estudio de Factibilidad es levantado, en la mayoría de los casos, por personal de las áreas de padrón de las gerencias metropolitanas, estatales y de programas de abasto social.



ii) Focalización a nivel de Hogares del PASL

Los promotores o trabajadores sociales que se encuentran administrando el padrón de beneficiarios en cada lechería levantan el Registro de Información a las personas de 15 años y más que solicitan su incorporación al padrón del PASL, el cual contiene preguntas socioeconómicas sobre: estructura del hogar; características individuales de sus integrantes; escolaridad de los integrantes del hogar; datos de peso y talla para los niños menores de 5 años de edad; apoyos de otros programas sociales; ocupación; ingresos de los integrantes del hogar; condiciones de la vivienda; disponibilidad de bienes dentro de la vivienda y servicios públicos con que cuenta la vivienda.

La información de la ocupación y de los ingresos de los hogares sólo se capta para las personas de 12 años y más. En donde se obtienen los ingresos monetarios por remuneraciones; renta empresarial; transferencias en efectivo (pensiones y jubilaciones, transferencias monetarias de otros programas sociales y remesas de familiares del interior y exterior del país).

Con la información que se capta del Registro de Información permite integrar el padrón de beneficiarios del PASL. En diciembre del 2006, se habían levantado dicho registro a 2.6 de casi 2.9 millones de hogares que recibían el apoyo del PASL. Se recomienda concluir la actualización y depuración del padrón para contar con la información socioeconómica de todas las familias.

Después de capturar la información socioeconómica de los hogares, se aplica un algoritmo matemático (sistema de puntaje) basado en el análisis de regresión logística (método de análisis multivariado) que se usa en situaciones en las que las variables predictorias no estén distribuidas normalmente y en las que algunas



o todas esas variables sean discretas o categóricas. Este sistema de puntaje permite saber si el hogar es elegible para recibir los beneficios del PASL.

El sistema de puntaje del PASL se construyó a partir de información socioeconómica de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2000 y 2002 elaborada por el INEGI, así como de pruebas operativas de una muestra de 50 mil hogares beneficiarios y no beneficiarios del PASL. El actual sistema de puntaje del PASL califica a las familias solicitantes para la obtención del apoyo, considerando y dando la mayor ponderación a los siguientes aspectos: el número de integrantes; características de las viviendas; las condiciones sanitarias; posesión de bienes; información sobre los alimentos; nivel educativo y acceso a atención médica (derechohabencia a los sistemas de salud).

iii) Evaluación de la Focalización del PASL.

1) Errores de inclusión y exclusión (estudio de campo)

Con base en los resultados de la aplicación de la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios 2006 del PASL, se obtienen los resultados sobre los errores de inclusión y exclusión.

El error de inclusión o filtración es del 20.0%, es decir, que actualmente 1 de cada 5 beneficiarios del PASL no deberían recibir los apoyos del Programa porque el sistema de puntaje aplicado en la Encuesta los identifica como no pobres.

Con relación a los errores de exclusión, que se obtiene de la Encuesta a no beneficiarios, la subcobertura es muy elevada, llega al 80.0%. Se recomienda buscar los mecanismos presupuestales, operativos y políticos que permitan reducir dicho error.



Cuadro 3.23
Errores de inclusión y exclusión a nivel nacional
Resultados de Campo (Encuesta a Beneficiarios y No Beneficiarios)

	No Pobres	Pobres
Hogares sin el apoyo del Programa de Abasto Social de Leche.	-	80.0% (error de exclusión o subcobertura)
Hogares que reciben el apoyo del Programa de Abasto Social de Leche.	20.0% (error de inclusión o fuga)	-

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta a beneficiarios 2006

2) *Errores de inclusión y exclusión del PASL (estudio de gabinete)*

Para conocer los errores de inclusión y exclusión del PASL se realizó un análisis de gabinete, por lo que se tiene que señalar que dicho análisis se presenta con la debida reserva. En el trabajo de gabinete, se identificaron dos escenarios sobre la estimación de los errores de focalización.

➤ *Primer escenario*

En este escenario no se consideró a las familias atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario, debido a



que son excluyentes del Programa de Abasto Social de Leche, ya que una familia beneficiaria en Oportunidades no puede recibir el apoyo de Liconsa.

También son excluyentes del PASL, las familias atendidas por el Programa de Apoyo Alimentario (conforme a las Reglas de Operación del PASL 2006). Por otra parte, los sistemas de puntaje tanto de Oportunidades como el del Programa de Apoyo Alimentario no son iguales al del PASL, ya que éste cuenta con un número importante de variables en el sistema de puntaje distintas a dichos programas, lo que por lógica altera el resultado.

Los hogares identificados como pobres, de acuerdo al sistema de puntaje del Programa de Abasto Social de Leche, que no reciben los apoyos del Programa fue del 75.8% (error de exclusión o subcobertura).

Para estimar el error de inclusión del PASL se recurrió a los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del 2005. Se consideró a todos los hogares que tenían población objetivo del PASL (niños menores de 13 años, adultos mayores de 60 años, mujeres de 12 a 15 años y mujeres de 45 a 59 años) y que eran elegibles.

En este sentido, el error de inclusión se ubicó en el 20.0%⁶⁷ de las familias que reciben el apoyo del Programa de Abasto Social de Leche y no ameritaban recibir el beneficio que otorga Liconsa.

➤ *Segundo escenario*

En este otro escenario se incluyeron a las familias atendidas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario y se restó

⁶⁷ El dato se obtuvo de la Encuesta a Beneficiarios del año 2006.



de la población objetivo del PASL, debido a que benefician a los hogares en pobreza alimentaria (con base en los criterios del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza integrado por la Sedesol), por lo que se restaría de la población objetivo del Programa de Abasto Social de Leche, a las familias atendidas por estos dos programas, ya que el grupo meta de atención del PASL son las familias en pobreza patrimonial donde se incluyen a los hogares en pobreza alimentaria.

Asimismo, se consideró el mismo supuesto del primer escenario respecto al error de inclusión o fuga, en donde existe un error de inclusión del 20.0%, es decir, una de cada cinco familias no ameritaban recibir el apoyo de Liconsa.

El error de exclusión o subcobertura del Programa de Leche para este escenario, se eleva al 31.9% (sólo se beneficia a 2.8 de 3.7 millones de hogares que son familias objetivo).

En cuanto al error de subcobertura, que son las familias que deberían estar dentro del padrón de Liconsa, pero que no reciben el apoyo del Programa, la diferencia que existe entre los dos escenarios es de casi 44 puntos porcentuales, a pesar de ello es un dato muy elevado para los dos escenarios.



Cuadro 3.24
Errores de inclusión y exclusión a nivel nacional
Escenario 1 (Sin considerar el Programa Oportunidades
ni el Programa de Apoyo Alimentario)

	No Pobres	Pobres
Hogares sin el apoyo del Programa de Abasto Social de Leche.	-	75.8% (error de exclusión o subcobertura)
Hogares que reciben el apoyo del Programa de Abasto Social de Leche.	20.0% (error de inclusión o fuga)	-

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta a Beneficiarios 2006.

Los resultados anteriores demuestran que el PASL cuenta con una exclusión muy elevada, aunque con un error de inclusión cada vez menor.



Cuadro 3.25
Errores de inclusión y exclusión a nivel nacional
Escenario 2 (restando las familias atendidas por el Programa Oportunidades
y el Programa de Apoyo Alimentario)

	No Pobres	Pobres
Hogares sin el apoyo del Programa de Abasto Social de Leche.	-	31.9% (error de exclusión o subcobertura)
Hogares que reciben el apoyo del Programa de Abasto Social de Leche.	20.0% (error de inclusión o fuga)	-

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta a Beneficiarios 2006.

3) *Comparativo de los errores de focalización (inclusión y exclusión) del periodo 2002-2006.*

Los resultados de las Encuestas que ha realizado este equipo evaluador entre los años que comprenden de 2002 a 2006 permiten señalar que los datos son comparables a partir de 2003; que a diferencia de 2002 la evaluación de los errores de focalización se realizó bajo el viejo sistema de puntaje basado en la técnica de análisis discriminante.



En el año 2002, se presentaba un error de inclusión alto que llegaba al 33%, aunque un error de exclusión mucho menor al registrado en los siguientes años, que era del 46%. La elegibilidad se aplicó con el viejo sistema de puntaje que rechazaba a un elevado número de familias, principalmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que las variables que componían este sistema se basaban en un perfil rural.

A partir del año 2003, se aplica el nuevo sistema de puntaje basado en la técnica de regresión logística y el error de inclusión se reduce al 14%, baja a 12.2% en 2004, vuelve a aumentar hasta llegar nuevamente al 14% en 2005 y se incrementa en 2006 en 20%. Se concluye que debido a las modificaciones realizadas en el sistema de puntaje se mejoró el error de inclusión, lo que se considera un error aceptable en comparación con otros programas sociales a nivel nacional e internacional.

Con relación al error de exclusión, en el 2002 se tenía un 46%, en el 2003 se ubicaba dicho error en el 80%, en el 2004 aumentó hasta llegar a 82.3% y volvió a descender y se posesionó en el 80% en 2005. Para el año 2006, se ubicaba en el 80%. A partir del 2003, en el que se aplicó el nuevo sistema de puntaje se duplicó el error de exclusión. Se reitera las recomendaciones de las evaluaciones externas del 2003, 2004 y 2005 realizadas por este equipo evaluador para reducir este error de exclusión.⁶⁸

⁶⁸ Se recomienda revisar el capítulo relacionado con la focalización en las evaluaciones externas al Programa de Abasto Social de Leche de los años 2003, 2004 y 2005.



Cuadro 3.26
Comparativo de los errores de focalización 2002-2006

Año	Error de Inclusión	Error de Exclusión
2002	33.0%	46.0%
2003	14.0%	80.0%
2004	12.2%	82.3%
2005	14.0%	80.0%
2006	20.0%	80.0%

Fuente: Encuesta a Beneficiarios y No Beneficiarios 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

En conclusión, el error de inclusión se encuentra muy cerca de la probabilidad que tiene el método de regresión logística de identificar a un hogar pobre y que éste sea pobre (9 de cada 10 familias que califica el método para recibir los beneficios del PASL son pobres) y en el que se incluye a un 10% de las familias que no son pobres, pero que el método las aprueba para obtener el apoyo del PASL.

Con relación al error de exclusión –restando los hogares atendidos por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario, que sumados apoyan a 5.2 millones de hogares, y las familias en pobreza alimentaria, que se considera son la población objetivo de Oportunidades, y que no tienen el poder adquisitivo para pagar los 3.50 pesos por litro para comprar la leche de Liconsa- es urgente encontrar los mecanismos que permitan aumentar la cobertura del PASL.



I. Oportunidades y limitaciones para aumentar la cobertura del PASL

Según las estimaciones que ha realizado este equipo evaluador, la población objetivo del PASL llegaba a los casi 11.6 millones de hogares y cerca de 26.4 millones de personas (entre niños y niñas de 6 meses a menores de 13 años, mujeres de 12 a 15 años de edad, adultos mayores de 60 años y más, mujeres de 45 a 59 años de edad, mujeres en periodo de gestación y lactancia y enfermos crónicos y discapacitados). Sin embargo, la cobertura del PASL se ubicaba en los 2.8 millones de hogares y casi 5.9 millones de beneficiarios, es decir, se atiende a uno de cada cinco hogares y con una misma proporción en cuanto a población.

Cuadro 3.27
Hogares, población meta y atendida por el PASL (en millones)

Tipo	Hogares	Población
Objetivo o meta	11.6	26.4
Atendidos por el PASL	2.8	5.9

Dentro de las principales oportunidades para aumentar la cobertura del PASL, se tienen las siguientes:

- El crecimiento en cuanto al número de beneficiarios que ha tenido el programa en los últimos seis años, de 4.2 a 5.8 millones de beneficiarios, que equivale a un crecimiento de 1.6 millones de personas.
- El impacto nutricional que tiene la leche Liconsa en la reducción de la anemia y el déficit nutricional, de acuerdo a los resultados de la evaluación del Instituto Nacional de Salud Pública.



- La aceptación del programa por parte de la población beneficiaria, ya que la mayoría de las encuestas a beneficiarios y no beneficiarios señalan que el PASL tiene una imagen bastante aceptable ante las personas.
- La experiencia de más de 50 años de la empresa, principalmente en la operación y producción.

Con relación a las limitaciones para aumentar la cobertura del PASL, se han observado las que a continuación se mencionan:

- Liconsa opera con 580 promotores sociales y 200 supervisores en el país, cualquier incremento del padrón de beneficiarios sin un aumento en el número de promotores y supervisores implicaría enormes complicaciones operativas y repercutiría en la calidad del servicio que se otorga a los hogares que se encuentran incorporados al padrón.
- Las rutas de distribución de leche que actualmente opera Liconsa no son suficientes para operar un crecimiento del padrón de beneficiarios.
- La atención de las localidades más alejadas de las áreas rurales solamente pueden ser cubiertas por el PASL en caso de que exista una tienda Diconsa, ya que es el único canal de distribución en las comunidades rurales.
- Solamente 23% del padrón del PASL se ubicaba en las zonas rurales del país, lo cual habla de una presencia menor en dichas zonas.

Con base en los señalamientos anteriores y las condiciones actuales del PASL, resulta claro que Liconsa no puede atender en el corto plazo a toda la población objetivo. Sin embargo, Liconsa se encuentra muy cerca de la cobertura real asequible para 2007, que debe estar en un rango de los 6 a 6.2 millones de beneficiarios.



J. Conclusiones

Primera. En diciembre del 2006, el PASL tenía presencia en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, así como en 1,791 municipios de 2,454 que existen en el país; es decir, se cubre a casi 3 de cada 4 municipios, lo que se traduce en una presencia de 4,991 localidades, de las cuales 481 de ellas son urbanas (localidades de 15 mil o más habitantes) y 4,510 son rurales (localidades menores a los 15 mil habitantes). En las localidades urbanas se ubicaba 76.9% del total del padrón (4,501,174 beneficiarios) y 23.1% (1,349,753 beneficiarios) en las zonas rurales.

Segunda. La cobertura de la población objetivo del programa se redujo marginalmente. En 2005 se benefició al 24.5% de las familias objetivo en tanto que en 2006 se atendió al 24.2%.

Tercera. Los grupos de población que presentaron mayor crecimiento en atención de 2005 a 2006 fueron los grupos encabezados por mujeres. Las mujeres de 13 a 15 años presentaron un incremento de 35.6% siendo este de casi 88 mil beneficiarias. A su vez las mujeres de 45 a 59 años se incrementaron en un 15.4% lo que se tradujo en un incremento de casi 57 mil beneficiarias.

Cuarta. El número de niños beneficiarios (6 meses a menores de 12 años) se redujo en 4.0%. De 2005 a 2006 pasaron de 4 millones 040 mil 704 a 3 millones 880 mil 923, lo que significó una caída de 159 mil 781 niños. Se recomienda analizar la causa y la relevancia de dichas reducciones y en su caso, establecer las medidas para que el número de beneficiarios de este grupo no continúe con esta tendencia.

Quinta Los adultos de 60 años o más se incrementaron en un 6.0% de 2005 a 2006, lo que significó más de 45 mil beneficiarios. El equipo evaluador considera



muy probable que los movimientos en el padrón se expliquen más por el hecho de que antes del 2002 y 2003 no había más opciones de apoyo alimentario para la población de adultos de 60 ó más años, enfermos crónicos y personas con discapacidad, que propiamente por el proceso de envejecimiento (disminución de la tasa de fecundidad) de la población de la ZMCM.

Cuarta. El análisis de atención de familias por tamaño de localidad señala que el mayor aumento se presentó en las localidades menores de 2 mil 500 habitantes; para 2005 se atendía a 205 mil 586 familias, mientras que para 2006 se benefició a 218 mil 334 familias, lo que significó un aumento de casi 13 mil, un aumento de 6.2%

En cuanto al número de beneficiarios atendidos por tamaño de localidad, sobresale también las menores de 2 mil 500 habitantes; para 2005 se atendían 446 mil 314 beneficiarios, mientras que para 2006 se apoyaron a 479 mil 269, lo que significó un incremento de casi 33 mil beneficiarios, un aumento de 7.4% .

Quinta. La presencia y cobertura del PASL en las microrregiones de la Sedesol, presentó aumentos en todos los rubros del 2005 al 2006. Los puntos de atención crecieron en 5.1% al pasar de 2 mil 884 a 3 mil 030. Los hogares crecieron en 4.1% pasando de 260 mil 689 a 271 mil 309, lo que significan 10 mil 620 hogares más. Los municipios crecieron de 939 a 940, lo que se traduce en un aumento de .01%. Por su parte los beneficiarios atendidos crecieron en 5.5% al pasar de 545 mil 027 a 575 mil 078.

A pesar de lo anterior, se recomienda seguir aumentando la presencia en las zonas más pobres.

Sexta. En el padrón del PASL las mujeres (57.9%) tienen mayor presencia que los hombres (42.1%), siendo atendidos todos de acuerdo a sus perfiles y



necesidades particulares. Por otra parte, el 92.9% de los titulares de la tarjeta de dotación se encontraban en posesión de las mujeres y sólo el 7.1% eran hombres. Además, cada año aumenta la proporción de la titularidad de la tarjeta para las mujeres y se reduce la de los hombres.

La atención a las mujeres permite el mejoramiento de sus condiciones nutricionales porque el consumo de leche se considera como una medida efectiva para apoyar el desarrollo del sistema óseo, la formación de reservas de calcio y por ende la prevención de osteoporosis. Ahora se atiende a mujeres embarazadas, en lactancia, adolescentes y a mujeres post-menopáusicas. La incorporación de los nuevos grupos de beneficiarios se considera positiva.

Séptima. Con respecto al crecimiento por tipo de leche de 2005 a 2006, se encontraron los siguientes resultados:

1. Los puntos de atención de leche en polvo aumentaron en 207 lo cual significó un crecimiento de 4.9% pasando de 5 mil 933 a 6 mil 140. De igual manera los beneficiarios se incrementaron en 4.9% pasando su población de 1 millón 419 mil 431 a 1 millón 488 mil 798, lo que implicó un aumento de 69 mil 367.
2. Los puntos de atención de leche en líquida aumentaron en 37 de 2005 a 2006 significando un aumento de 1.3%. Por su parte los beneficiarios cayeron en un 1.2% pasando de 4 millones 415 mil 015 a 4 millones 362 mil 129, lo que se traduce en una diferencia negativa de 52 mil 886 beneficiarios. Esta disminución tiene su explicación por el fortalecimiento de la red rural que presenta a los beneficiarios más pobres del PASL.

Sin embargo, y pesar del incremento que se registra en las zonas rurales, el equipo evaluador recomienda



- Implementar acciones para aumentar la densidad de beneficiarios en los puntos de atención en polvo ya existentes (sin disminuir la presencia geográfica).
- Procurar que las nuevas aperturas de este tipo de lechería registren un mayor número de beneficiarios, sin que con ello se limite el crecimiento de la atención en las localidades más pequeñas
- Promocionar el consumo de leche en polvo, impulsar el registro de familias y mejorar la distribución—especialmente la mercantil—en las zonas rurales
- Analizar la implementación en el corto plazo de subsidios cruzados urbanos-rurales a partir de los ingresos por ventas, cuando la situación financiera del programa y de Liconsa así lo permitan
- Canalizar a las familias que dejan de ser beneficiarias del PASL por falta de demanda e ingreso, a los padrones de los Programas Oportunidades y Apoyo Alimentario, para que no queden sin apoyo social

Octava. Se registró un pequeño aumento en el número de beneficiarios en los estados de la República; sobresale Durango con un aumento de 20.7%; de 2005 a 2006 se tuvieron casi 11 mil más; Nayarit creció al 16.5%, con más de 16 mil beneficiarios; Yucatán presentó un incremento de 15.2%, lo que implicó casi 21 mil beneficiarios más. Sin embargo, en el Estado de México y el Distrito Federal, los beneficiarios disminuyeron en 0.5% y 6.0%, lo que se traduce en más de 11 mil y casi 85 mil menos, respectivamente.

Décima. El error de inclusión por duplicidad con otros programas es de 16.5%, (proporción que se considera adecuada para un programa focalizado de esta naturaleza). Se recomienda hacer un estudio específico para determinar con mayor precisión el error de inclusión por duplicidad con otros programas, y las posibles causas del mismo.



El error de exclusión para el periodo analizado es de 80%. Se recomienda incrementar el padrón de beneficiarios más rápidamente disminuir el error de exclusión y beneficiar a más población elegible no cubierta por otros programas. Si se excluyen los hogares de Oportunidades y Apoyo Alimentario el error de exclusión se reduce a 66.8%, situación que en sí, no es considerada como menor.

Décima primera. Liconsa no puede atender en el corto plazo a toda la población objetivo. Sin embargo, se encuentra muy cerca de la cobertura real asequible para 2007, que debe estar en un rango de los 6 a 6.2 millones de beneficiarios.



IV. Evaluación de operación financiera (cumplimiento de metas físicas, financieras y de resultados)

A. Cuadro resumen

1	<p>El Programa Consolidado obtuvo un resultado financiero positivo por cerca de 123 millones de pesos. El PASL mostró un resultado negativo por poco más de 300 millones de pesos. En ambos casos se mejoraron las cifras presupuestadas, gracias a los recursos fiscales del gobierno federal; aunque no fueron suficientes para arrojar un saldo positivo al PASL.</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="background-color: black; color: white;">Recursos fiscales del gobierno federal a Liconsa 2006</th> </tr> <tr> <th style="background-color: black; color: white;">Programa</th> <th style="background-color: black; color: white;">Recursos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Programa Consolidado</td> <td>1,300 millones de pesos</td> </tr> <tr> <td>PASL</td> <td>750 millones de pesos</td> </tr> <tr> <td>PALN</td> <td>537.5 millones de pesos</td> </tr> <tr> <td>CDA</td> <td>12.5 millones de pesos</td> </tr> </tbody> </table>	Recursos fiscales del gobierno federal a Liconsa 2006		Programa	Recursos	Programa Consolidado	1,300 millones de pesos	PASL	750 millones de pesos	PALN	537.5 millones de pesos	CDA	12.5 millones de pesos
Recursos fiscales del gobierno federal a Liconsa 2006													
Programa	Recursos												
Programa Consolidado	1,300 millones de pesos												
PASL	750 millones de pesos												
PALN	537.5 millones de pesos												
CDA	12.5 millones de pesos												
2	<p>Los indicadores de eficacia muestran resultados mixtos: favorables en lo que se refiere a costo de ventas y gastos de operación; y desfavorables en lo que respecta a la distribución de litros de leche del PASL. Los resultados financieros obtenidos fueron mucho mejores a los que se tenían previstos. Conviene tomar con cautela esto último pues sólo fue posible debido a los apoyos fiscales recibidos del gobierno federal.</p>												
3	<p>La efectividad real en lo que se refiere a los beneficiarios disminuyó en los últimos tres años. Al considerar los errores de inclusión de beneficiarios en el padrón se obtienen indicadores de eficacia considerablemente por debajo de las metas en lo que se refiere a beneficiarios y litros distribuidos.</p>												



4	Al descontar el efecto de la inflación, costó más en términos reales atender a cada beneficiario en 2006 que en 2003.
5	El PASL disminuyó el beneficio generado entre la población atendida durante 2006, es decir, fue menor el ahorro generado a los beneficiarios que los gastos incurridos en producirlo.
6	El costo medio real por litro durante 2006 fue \$5.06 ; cabe señalar que el precio de venta fue de \$3.50, hasta el 17 de noviembre, cuando el precio fue modificado a \$4.50. Aun al ajustar el precio de acuerdo con el índice de precios de alimentos, bebidas y tabaco (\$4.58), no se cubren en su totalidad los costos medios reales.
7	Durante el período 2003-2006 la capacidad de producción utilizada en el PASL ha disminuido . La capacidad de producción de leche sin subsidio se ha triplicado en el mismo lapso de tiempo. Esto le ha permitido a Liconsa financiar la operación del PASL.
8	Sin considerar los apoyos fiscales, la operación del Programa Consolidado de Liconsa se ha vuelto progresivamente deficitaria — esto es, los egresos de la entidad han aumentado proporcionalmente más que los ingresos. La causa ha sido el aumento en el costo de los insumos para producción y, sobre todo, el sostenimiento del precio de venta en la leche de Abasto Social.



B. Introducción

Dada la necesidad de cubrir las necesidades del abasto social de leche y debido a la escasez de recursos disponibles para ello, la tarea de valorar la eficacia y eficiencia de los programas sociales y en particular de Liconsa como empresa se vuelve imperativa y claramente indispensable. En este apartado se analiza el cumplimiento de las metas físicas, financieras y un análisis de eficacia tanto del Programa Consolidado como del PASL. Asimismo, se realiza un análisis de costos de ambos programas, realizando un análisis integrado de costo-efectividad. Dicho análisis integrado se divide en las siguientes secciones: (i) análisis financiero, (ii) análisis de eficiencia, (iii) análisis costo-efectividad, (iv) análisis de capacidad utilizada y (v) análisis de sustentabilidad financiera. La metodología para esta sección se basa en marcos analíticos y técnicas aceptadas en el campo de la economía administrativa y la gestión pública, aplicadas al seguimiento y la evaluación del desempeño de las empresas y de las organizaciones.



C. Metas físicas, financieras, de resultados y análisis de eficacia

En el cuadro 4.1 se muestran los valores presupuestados y ejercidos, en pesos corrientes, para cada rubro de ingresos y egresos del Programa Consolidado, mientras que en el cuadro 4.2 se presenta el cumplimiento de las metas para dichos rubros del Programa Consolidado de Leche (PASL, Comercial, Maquila y Oportunidades).

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 beneficiarios 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 físicas y financieras, ya que este requiere un análisis de gabinete.


Cuadro 4.1

Metas y Ejercicio del Programa Consolidado, 2006								
Miles de pesos en valor nominal								
	Ingresos por Venta		Costo de Ventas		Gastos de Operación		Resultado	
	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta
Ene	\$326,254	\$340,375	\$328,186	\$410,999	\$99,297	\$107,739	\$31,442	-\$51,601
Feb	\$372,764	\$384,263	\$379,015	\$440,941	\$103,289	\$113,842	\$12,203	-\$40,715
Mar	\$436,162	\$457,431	\$441,968	\$510,086	\$117,396	\$130,149	-\$17,267	-\$44,640
Abr	\$374,716	\$393,144	\$389,703	\$447,010	\$105,406	\$118,356	\$2,070	-\$36,983
May	\$416,866	\$434,575	\$433,876	\$477,256	\$113,834	\$125,719	-\$22,823	-\$28,693
Jun	\$385,625	\$412,768	\$413,749	\$440,620	\$100,408	\$115,899	\$4,505	\$7,398
Jul	\$412,955	\$442,572	\$423,829	\$475,618	\$105,644	\$118,228	\$33,490	\$22,464
Ago	\$387,734	\$400,781	\$404,847	\$454,050	\$107,065	\$116,759	\$29,377	-\$39,140
Sep	\$448,303	\$451,258	\$433,932	\$476,207	\$105,334	\$119,090	-\$24,005	-\$109,964
Oct	\$424,080	\$438,867	\$419,880	\$479,276	\$110,238	\$122,028	-\$31,882	\$101,703
Nov	\$450,189	\$410,250	\$396,694	\$447,209	\$115,312	\$126,516	-\$58,960	-\$151,525
Dic	\$464,272	\$404,161	\$387,275	\$437,037	\$123,174	\$137,419	\$164,994	-\$160,637
Acum.	\$4,899,921	\$4,970,444	\$4,852,953	\$5,496,309	\$1,306,394	\$1,451,744	\$123,146	-\$532,332

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



Los ingresos por venta del Programa Consolidado se situaron escasamente por debajo de la meta anual de 2006 (98.6%). Los costos de ventas de dicho programa estuvieron por debajo de la cifra presupuestada (88.3%), y los gastos de operación alcanzaron 90% de la cifra presupuestada.

La combinación de todo lo anterior arrojó un resultado favorable en el Programa Consolidado. Se esperaba que éste fuera negativo por \$532.33 millones de pesos corrientes, sin embargo se obtuvo un saldo positivo por \$123.15 millones de pesos debido a los apoyos fiscales recibidos del gobierno federal.⁶⁹

Cuadro 4.2

Eficacia del Programa Consolidado de Liconsa 2006				
	Ingresos por Venta	Costo de Ventas	Gastos de Operación	Resultados
Ene	95.85%	79.85%	92.16%	-60.93%
Feb	97.01%	85.96%	90.73%	-29.97%
Mar	95.35%	86.65%	90.20%	38.68%
Abr	95.31%	87.18%	89.06%	-5.60%
May	95.92%	90.91%	90.55%	79.54%
Jun	93.42%	93.90%	86.63%	60.89%
Jul	93.31%	89.11%	89.36%	149.08%
Ago	96.74%	89.16%	91.70%	-75.06%
Sep	99.35%	91.12%	88.45%	21.83%
Oct	96.63%	87.61%	90.34%	-31.35%
Nov	109.74%	88.70%	91.14%	38.91%
Dic	114.87%	88.61%	89.63%	-102.71%
Acum	98.58%	88.29%	89.99%	-23.13%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

En el cuadro 4.3 se pueden ver los indicadores de eficacia –medida en términos del cumplimiento de metas- de 2002 a 2005. Comparado con los años anteriores, en 2006 mejoró ligeramente la eficacia en la presupuestación de ingresos consolidados respecto a 2005 y se situaron por encima del promedio entre 2002 y 2005. El costo de ventas y los gastos de operación también mostraron un buen desempeño ya que disminuyeron respecto a 2005.

⁶⁹ El total de apoyos fiscales para el PASL en 2006 fue de 750 millones de pesos.



Cuadro 4.3

Eficacia del Programa Consolidado de Liconsa 2002-2005			
	Ingresos por Venta	Costo de Ventas	Gastos de Operación
2002	94.96%	80.24%	94.66%
2003	95.72%	84.20%	92.97%
2004	88.20%	86.08%	92.90%
2005	98.35%	92.06%	89.31%
Promedio	94.21%	86.17%	92.35%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

Los cuadros 4 y 5 contienen los indicadores de eficacia correspondientes al PASL. También en este caso puede verse que los ingresos por ventas se situaron escasamente por debajo de la meta anual de 2006 (99.7%). En esta línea, tampoco se alcanzó el presupuesto correspondiente al costo de ventas (86.36%), porcentaje que fue notoriamente inferior a lo esperado y de lo cual se infiere que dicho rubro fue sobrepresupuestado.


Cuadro 4.4

Metas y Ejercicio del Programa de Abasto Social de Leche. 2006								
Miles de Pesos en Valor Nominal								
	Ingresos por Venta		Costo de Ventas		Gastos de Operación		Resultados	
	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta
Ene	\$269,659	\$278,728	\$285,691	\$366,760	\$96,446	\$101,312	\$1,890	-\$62,582
Feb	\$259,074	\$267,458	\$292,141	\$353,729	\$99,306	\$101,400	-\$16,735	-\$57,866
Mar	\$274,853	\$286,580	\$319,698	\$379,832	\$111,329	\$112,410	-\$38,857	-\$67,497
Abr	\$247,751	\$254,142	\$291,997	\$338,405	\$101,852	\$103,996	-\$26,245	-\$53,019
May	\$285,618	\$293,207	\$325,142	\$366,292	\$109,434	\$112,626	-\$31,015	-\$46,005
Jun	\$278,410	\$287,840	\$325,573	\$341,568	\$95,150	\$103,498	-\$21,947	-\$6,078
Jul	\$266,029	\$277,427	\$308,281	\$347,416	\$101,323	\$102,574	-\$20,786	\$6,869
Ago	\$279,549	\$284,193	\$322,801	\$366,461	\$102,090	\$106,162	-\$7,998	-\$52,849
Sep	\$272,462	\$275,499	\$298,891	\$340,400	\$100,843	\$102,046	-\$77,739	-\$127,599
Oct	\$285,350	\$299,705	\$309,611	\$365,463	\$105,444	\$106,580	-\$79,825	\$97,496
Nov	\$314,437	\$288,124	\$293,061	\$339,962	\$109,952	\$113,957	-\$88,576	-\$148,151
Dic	\$329,229	\$279,792	\$282,548	\$326,563	\$117,344	\$125,176	\$107,060	-\$156,594
Acum	\$3,362,421	\$3,372,694	\$3,655,434	\$4,232,851	\$1,250,511	\$1,291,738	-\$300,772	-\$673,876

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



Asimismo, los gastos de operación alcanzaron 96.8% de la cifra presupuestada. El resultado fue menos desfavorable al previsto (44.6%) debido a la inyección de apoyos fiscales que recibió el programa. Considerando años previos, encontramos que la eficacia presenta resultados variables; en términos de ingresos por venta, el mejor resultado se obtiene en 2002; para el costo por ventas es 2005; y sobre los gastos de operación es 2004, si se considera que es más favorable lograr un menor gasto a la meta planteada. Se infiere que las metas de los gastos de operación y los costos de ventas para el periodo entre 2002 y 2006 están sobrepresupuestadas.

Cuadro 4.5

Eficacia del Programa de Abasto Social de Leche 2006				
	Ingresos por Venta	Costo de Ventas	Gastos de Operación	Resultados
Ene	96.75%	77.90%	95.20%	5360.20%
Feb	96.87%	82.59%	97.93%	-605.91%
Mar	95.91%	84.17%	99.04%	-289.29%
Abr	97.49%	86.29%	97.94%	-396.25%
May	97.41%	88.77%	97.17%	-363.14%
Jun	96.72%	95.32%	91.93%	-471.58%
Jul	95.89%	88.74%	98.78%	-493.48%
Ago	98.37%	88.09%	96.16%	-1327.36%
Sep	98.90%	87.81%	98.82%	-131.27%
Oct	95.21%	84.72%	98.93%	-133.52%
Nov	109.13%	86.20%	96.49%	-128.65%
Dic	117.67%	86.52%	93.74%	116.92%
Acum	99.70%	86.36%	96.81%	44.63%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

Cuadro 4.6

Eficacia del Programa de Abasto Social de Leche 2006			
	Ingresos por Venta	Costo de Ventas	Gastos de Operación
2002	99.72%	83.76%	104.22%
2003	-	85.73%	101.01%
2004	92.34%	88.37%	98.45%
2005	97.31%	90.62%	89.28%
Acum	96.34%	87.40%	97.77%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



En cuanto a la eficacia en la distribución de leche del PASL, en el cuadro 4.7 se muestran los resultados por tipo de producto. Puede observarse que a pesar de no haberse alcanzado la meta total de litros equivalentes, debido a que no se logró la de leche fluida, sí se sobrepasó la de leche en polvo. Se aprecia también que, en términos de metas, desde 2003 se ha mejorado significativamente la eficacia en la distribución de leche en polvo mientras que la de leche fluida ha disminuido de 2003 a 2004 y a partir de ahí se ha mantenido relativamente en el mismo nivel.

Cuadro 4.7

Eficacia en la distribución de litros de leche 2006			
Programa de Abasto Social de Leche			
Periodo	Leche fluida	Leche en polvo	Total de litros equivalentes
Total 2003	102.70%	90.29%	100.14%
Total 2004	99.63%	89.11%	97.70%
Total 2005	97.31%	98.45%	97.50%
Enero	95.49%	126.46%	100.04%
Febrero	95.81%	119.92%	99.42%
Marzo	97.49%	100.90%	98.02%
Abril	98.14%	107.77%	99.69%
Mayo	99.27%	103.32%	99.89%
Junio	100.24%	94.06%	99.14%
Julio	96.57%	107.05%	98.15%
Agosto	97.66%	115.82%	100.18%
Septiembre	102.32%	92.42%	100.71%
Octubre	95.64%	113.85%	98.54%
Noviembre	99.00%	97.93%	98.82%
Diciembre	97.24%	73.83%	93.29%
Total 2006	97.90%	103.73%	98.82%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

De acuerdo con la verificación en campo que hizo este equipo evaluador, se pudo determinar que existen errores de inclusión y exclusión en el padrón de beneficiarios del PASL que afectan el cumplimiento de las metas físicas y financieras. En el cuadro 4.8 se observa que al considerar el error de inclusión, es decir, al identificar aquellos beneficiarios que están en el padrón sin cumplir los requisitos para estarlo, en 2006 no se alcanzó la meta de beneficiarios, mientras



que la efectividad en el número de litros distribuidos se situó considerablemente por debajo de la meta (80%). El porcentaje de efectividad en número de beneficiarios registró una disminución con relación a la que se obtuvo en 2004 y 2005. En términos de litros la efectividad disminuyó marginalmente con relación a 2004 y 2005.


Cuadro 4.8
Verificación del Cumplimiento de Metas Incluyendo la Focalización del Programa

Ejercidos	Meta	Efectividad Bruta	Inclusión 1)	Efectividad sin errores de inclusión	Exclusión	Efectividad sin errores de exclusión	Efectividad sin Exclusión e Inclusión
2006							
Beneficiarios	5,850,927	5,903,827	99%	20.00%	79%	80%	19%
Litros	75,249,000	75,249,000	100%	20.00%	80%	80%	20%
2005							
Beneficiarios	5,834,446	5,724,427	102%	16.50%	85%	67%	35%
Litros	957,467,490	980,870,346	98%	16.50%	81%	67%	31%
2004							
Beneficiarios	5,479,475	5,000,000	110%	16.50%	93%	72%	38%
Litros	984,685,665	998,812,475	99%	16.50%	82%	72%	27%
2003							
Beneficiarios	4,955,445	5,000,000	99%	16.50%	83%	69%	30%
Litros	996,814,646	997,295,625	100%	16.50%	83%	69%	31%

1) Restando las familias atendidas por el programa Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario

2) En el caso de litros distribuidos, se asume que todos los beneficiarios toman en promedio la misma cantidad de leche. Pobres y No Pobres. Además que tienen las mismas dotaciones.



De lo anterior, se concluye que los indicadores de eficacia muestran resultados mixtos: favorables en lo que se refiere a costo de ventas y gastos de operación, y desfavorables en lo que respecta a la distribución de litros equivalentes de leche del PASL. Los resultados financieros obtenidos fueron mucho mejores a los que se tenían previstos. Sin embargo conviene tomar con precaución esto último pues sólo fue posible debido a los apoyos fiscales recibidos del Gobierno Federal. La efectividad real en lo que se refiere a los beneficiarios disminuyó en los últimos tres años. Los errores de inclusión de beneficiarios en el padrón muestran indicadores de eficacia considerablemente por debajo de las metas.

D. Análisis de Costos

i) Análisis financiero

A continuación se presenta el resumen de ingresos, gastos y resultados del periodo, tanto para el Programa Consolidado (PASL, Leche Comercial, Maquila y Suplementos Alimenticios), como para el PASL de manera individual.

En el cuadro 4.9 pueden observarse los ingresos y los gastos por cada uno de los programas asignados a Liconsa. Se aprecia lo que se ha señalado en evaluaciones previas, los Programas Comercial y Oportunidades, así como la Maquila contribuyen a generar recursos para sostener, junto con los ingresos fiscales, la operación del PASL.


Cuadro 4.9

Ingresos y Gastos por Tipo de Programa de Liconsa S.A. de C.V. Enero-Diciembre de 2006 (Miles de Pesos)				
Programa Consolidado				
Ingresos Opr. Consolidada	\$6,282,493.0	Egresos Opr. Consolidada	\$6,159,347.3	Resultados \$123,145.7
Ingresos por Ventas	\$4,899,920.5	Gastos de Operación	\$1,306,394.3	
Ingresos Fiscales	\$1,300,000.0	Costo de Ventas	\$4,852,953.0	
Otros Ingresos	\$82,572.5			
Programa de Abasto Social de Leche				
Ingresos PASL	\$4,605,174.1	Egresos PASL	\$4,905,945.8	Resultados -\$300,771.7
Ingresos por Ventas	\$3,362,421.2	Gastos de Operación	\$1,250,511.4	
Ingresos Fiscales	\$1,242,752.9	Costo de Ventas	\$3,655,434.3	
Otros Ingresos	\$0.0			
Suplementos Alimenticios del Programa Oportunidades				
Ingresos Supl. Alimenticios	\$593,724.1	Egresos Supl. Alimenticios	\$477,287.2	Resultados \$116,437.0
Ingresos por Ventas	\$593,724.1	Gastos de Operación	\$16,528.8	
Ingresos Fiscales	\$0.0	Costo de Ventas	\$460,758.3	
Otros Ingresos	\$0.0			
Programa Comercial				
Ingresos Prog. Comercial	\$1,000,708.5	Egresos Prog. Comercial	\$775,953.7	Resultados \$224,754.9
Ingresos por Ventas	\$943,461.4	Gastos de Operación	\$39,354.1	
Ingresos Fiscales	\$57,247.1	Costo de Ventas	\$736,599.6	
Otros Ingresos	\$0.0			
Maquila				
Ingresos por Maquila	\$313.8	Egresos por Maquila	\$160.7	Resultados \$153.1
Ingresos por Ventas	\$313.8	Gastos de Operación	\$0.0	
Ingresos Fiscales	\$0	Costo de Ventas	\$160.7	
Otros Ingresos	\$0			

Fuente; Elaboración del CEE, con información de Liconsa



En el cuadro 4.10 puede verse que el Programa Consolidado obtuvo un resultado acumulado de \$116.3 millones de pesos a valor presente de enero de 2006. Sin tomar en cuenta la transferencia de recursos fiscales para la adquisición de leche nacional habría alcanzado una pérdida de \$1,095.4 millones de pesos. Las ayudas fiscales tuvieron un incremento muy significativo respecto a 2005 y representaron 26.5% de los ingresos por venta de leche. Por lo que respecta al PASL, los resultados de 2006 fueron negativos por \$289.2 millones de pesos a pesar de los recursos fiscales recibidos para la adquisición de leche fresca nacional y para el sostenimiento del precio de la leche Liconsa.


Cuadro 4.10
Valor Actual Neto de Ingresos y Gastos al 1o de Enero de 2006
Programa Consolidado (Miles de Pesos)

	Jan-06	Feb-06	Mar-06	Apr-06	May-06	Jun-06	Jul-06	Aug-06	Sep-06	Oct-06	Nov-06	Dec-06	Acumulado
Ingreso por Venta de Leche	\$326,254	\$372,764	\$436,162	\$374,716	\$416,866	\$385,625	\$412,955	\$387,734	\$448,303	\$424,080	\$450,189	\$464,272	\$4,899,921
Ingresos Recursos Fiscales	\$115,705	\$116,788	\$118,472	\$121,046	\$122,713	\$123,455	\$125,338	\$145,288	\$54,555	\$56,640	\$0	\$200,000	\$1,300,000
Otros Ingresos	\$16,966	\$4,955	-\$12,537	\$1,417	-\$14,692	\$9,582	\$24,670	\$8,265	\$12,404	\$17,515	\$2,856	\$11,172	\$82,572
Gastos de Operación	\$99,297	\$103,289	\$117,396	\$105,406	\$113,834	\$100,408	\$105,644	\$107,065	\$105,334	\$110,238	\$115,312	\$123,174	\$1,306,394
Costo de Ventas	\$328,186	\$379,015	\$441,968	\$389,703	\$433,876	\$413,749	\$423,829	\$404,847	\$433,932	\$419,880	\$396,694	\$387,275	\$4,852,953
Resultado	\$31,442	\$12,203	-\$17,267	\$2,070	-\$22,823	\$4,505	\$33,490	\$29,377	-\$24,005	-\$31,882	-\$58,960	\$164,994	\$123,146
Valor Presente Enero 2006	\$31,237	\$12,047	-\$16,942	\$2,019	-\$22,131	\$4,343	\$32,098	\$27,991	-\$22,739	-\$30,025	-\$55,201	\$153,573	\$116,272

Programa de Abasto Social de Leche (Miles de Pesos)

Ingreso por Venta de Leche	\$269,659	\$259,074	\$274,853	\$247,751	\$285,618	\$278,410	\$266,029	\$279,549	\$272,462	\$285,350	\$314,437	\$329,229	\$3,362,421
Recursos Fiscales	\$114,368	\$115,638	\$117,317	\$119,853	\$117,942	\$120,366	\$122,789	\$137,343	\$49,533	\$49,881	\$0	\$177,723	\$1,242,753
Gastos de Operación	\$96,446	\$99,306	\$111,329	\$101,852	\$109,434	\$95,150	\$101,323	\$102,090	\$100,843	\$105,444	\$109,952	\$117,344	\$1,250,511
Costo de Ventas	\$285,691	\$292,141	\$319,698	\$291,997	\$325,142	\$325,573	\$308,281	\$322,801	\$298,891	\$309,611	\$293,061	\$282,548	\$3,655,434
Resultado	\$1,890	-\$16,735	-\$38,857	-\$26,245	-\$31,015	-\$21,947	-\$20,786	-\$7,998	-\$77,739	-\$79,825	-\$88,576	\$107,060	-\$300,772
Valor Presente Enero 2006	\$1,878	-\$16,521	-\$38,126	-\$25,598	-\$30,074	-\$21,158	-\$19,922	-\$7,621	-\$73,639	-\$75,174	-\$82,929	\$99,649	-\$289,234

Suplementos Alimenticios del Programa Oportunidades (Miles de Pesos)

Ingreso por Venta	\$11,199	\$25,386	\$49,570	\$46,329	\$56,679	\$44,711	\$67,252	\$49,783	\$66,546	\$48,034	\$45,848	\$82,389	\$593,724
Recursos Fiscales	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Gastos de Operación	\$376	\$1,035	\$1,565	\$858	\$1,656	\$1,764	\$1,366	\$1,905	\$1,468	\$1,496	\$1,777	\$1,263	\$16,529
Costo de Ventas	\$8,767	\$20,094	\$38,178	\$36,293	\$43,430	\$34,369	\$52,137	\$38,727	\$51,476	\$37,330	\$35,651	\$64,307	\$460,758
Resultado	\$2,056	\$4,256	\$9,827	\$9,177	\$11,593	\$8,578	\$13,749	\$9,151	\$13,602	\$9,208	\$8,420	\$16,819	\$116,437
Valor Presente Enero 2006	\$2,043	\$4,202	\$9,642	\$8,951	\$11,242	\$8,270	\$13,177	\$8,719	\$12,885	\$8,671	\$7,883	\$15,655	\$111,340


Valor Actual Neto de Ingresos y Gastos al 1o de Enero de 2006. Continuación...
Programa Comercial (Miles de Pesos)

Ingreso por Venta	\$45,368	\$88,280	\$111,711	\$80,607	\$74,536	\$62,473	\$79,644	\$58,376	\$109,272	\$90,673	\$89,885	\$52,636	\$943,461
Recursos Fiscales	\$1,337	\$1,150	\$1,154	\$1,194	\$4,771	\$3,089	\$2,549	\$7,945	\$5,022	\$6,759	\$0	\$22,277	\$57,247
Gastos de Operación	\$2,475	\$2,948	\$4,502	\$2,695	\$2,744	\$3,495	\$2,955	\$3,070	\$3,023	\$3,298	\$3,583	\$4,568	\$39,354
Costo de Ventas	\$33,714	\$66,764	\$84,078	\$61,397	\$65,288	\$53,792	\$63,394	\$43,306	\$83,555	\$72,929	\$67,973	\$40,409	\$736,600
Resultado	\$10,516	\$19,718	\$24,286	\$17,708	\$11,275	\$8,275	\$15,844	\$19,944	\$27,717	\$21,206	\$18,329	\$29,937	\$224,755
Valor Presente Enero 2006	\$10,447	\$19,466	\$23,829	\$17,272	\$10,933	\$7,978	\$15,186	\$19,004	\$26,255	\$19,970	\$17,160	\$27,864	\$215,364
Maquila (Miles de Pesos)													
Ingreso por Venta	\$27	\$25	\$28	\$29	\$33	\$31	\$30	\$27	\$22	\$25	\$20	\$18	\$314
Costo de Ventas	\$13	\$15	\$14	\$16	\$17	\$15	\$17	\$12	\$11	\$10	\$9	\$12	\$161
Resultado	\$14	\$9	\$14	\$13	\$16	\$17	\$13	\$14	\$12	\$14	\$11	\$6	\$153
Valor Presente Enero 2006	\$14	\$9	\$14	\$13	\$15	\$16	\$12	\$14	\$11	\$13	\$11	\$6	\$147

Los gastos de operación incluyen; los gastos de administración, de padrón, distribución y operación de lecherías.

El costo de ventas incluye; el costo de ventas variable y fijo, actualización UEPS variable y fijo.

Incluye ingresos por recursos fiscales y otros ingresos.

Incluye el impuesto al activo de las empresas.

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

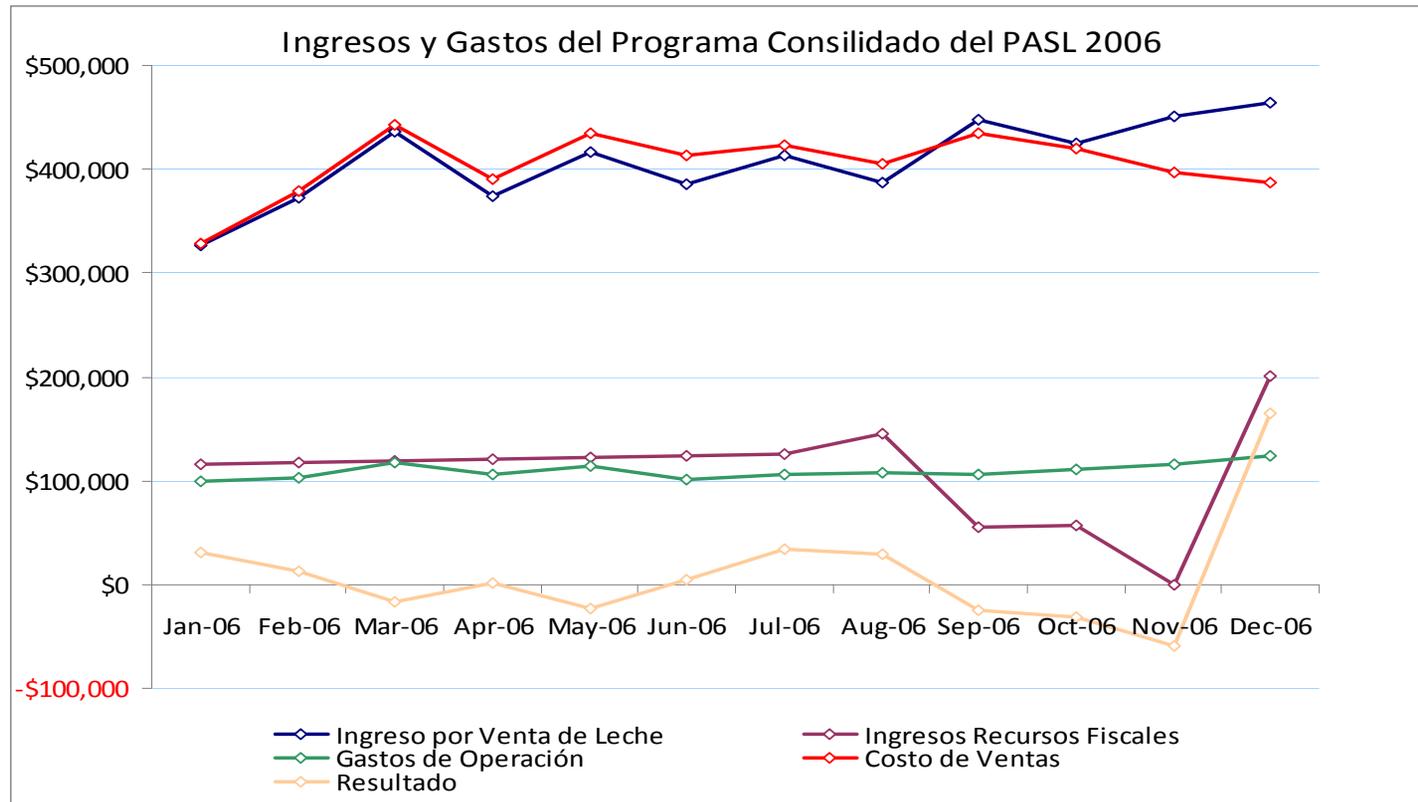


En la gráfica 4.1 se muestran las tendencias de gastos, costos y ventas. Se puede ver que el costo de ventas superó hasta el mes de agosto a los ingresos por ventas y llama la atención que a partir de octubre se abre una brecha entre estos dos rubros. Por su parte el gasto de operación permaneció relativamente estable durante todo el periodo con un ligero repunte al final del año.

Las pérdidas que registró el PASL durante el periodo, sin incluir los apoyos fiscales, representaron 69% de los ingresos y 42% del costo de ventas. En el caso del Programa Consolidado, los respectivos porcentajes fueron en ambos casos 24%. Los programas de suplementos alimenticios, comercial y maquila aportaron 31% de los ingresos totales y el 69% restante correspondió al PASL. Los gastos de operación del PASL representaron 96% del total y el costo de ventas 75% de la cifra consolidada. De ello se concluye que la operación de los programas Comercial, junto con Oportunidades y Maquila, permite que Liconsa utilice de manera más eficiente su capacidad instalada y contribuye al financiamiento de sus objetivos sociales. No obstante, al descontar los apoyos fiscales, los ingresos adicionales que representan dichos programas resultan insuficientes para aliviar la delicada situación financiera que enfrenta la entidad.



Gráfica 4.1



Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa


Cuadro 4.11

Resultados Financieros en Valor Presente del Programa Consolidado													
Valor Presente al 1º de Enero de 2006. (Miles de Pesos)													
	Jan-06	Feb-06	Mar-06	Apr-06	May-06	Jun-06	Jul-06	Aug-06	Sep-06	Oct-06	Nov-06	Dec-06	Acum-06
Ingreso por Ventas	\$ 324,125	\$ 367,997	\$ 427,956	\$ 365,481	\$ 404,228	\$ 371,759	\$ 395,787	\$ 369,450	\$ 424,663	\$ 399,371	\$ 421,486	\$ 432,135	\$ 4,704,439
Recursos Fiscales	\$ 114,950	\$ 115,295	\$ 116,243	\$ 118,063	\$ 118,993	\$ 119,016	\$ 120,127	\$ 138,437	\$ 51,678	\$ 53,340	\$ 0	\$ 186,156	\$ 1,252,297
Otros Ingresos	\$ 16,855	\$ 4,892	-\$ 12,301	\$ 1,382	-\$ 14,247	\$ 9,237	\$ 23,644	\$ 7,876	\$ 11,750	\$ 16,494	\$ 2,674	\$ 10,399	\$ 78,655
Gastos de Operación	\$ 98,649	\$ 101,968	\$ 115,187	\$ 102,808	\$ 110,383	\$ 96,797	\$ 101,252	\$ 102,016	\$ 99,780	\$ 103,815	\$ 107,960	\$ 114,648	\$ 1,255,261
Costo de Ventas	\$ 326,044	\$ 374,169	\$ 433,653	\$ 380,099	\$ 420,722	\$ 398,871	\$ 406,209	\$ 385,755	\$ 411,050	\$ 395,416	\$ 371,401	\$ 360,468	\$ 4,663,857
Resultado	\$ 31,237	\$ 12,047	-\$ 16,942	\$ 2,019	-\$ 22,131	\$ 4,343	\$ 32,098	\$ 27,991	-\$ 22,739	-\$ 30,025	-\$ 55,201	\$ 153,573	\$ 116,272
Resultado sin Ingresos Fiscales	-\$ 83,713	-\$ 103,247	-\$ 133,184	-\$ 116,044	-\$ 141,123	-\$ 114,673	-\$ 88,029	-\$ 110,445	-\$ 74,417	-\$ 83,365	-\$ 55,201	-\$ 32,583	-\$ 1,136,025

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



Liconsa ha utilizado su capacidad instalada ociosa para incrementar sus ingresos y contribuir a su tarea de proveer el producto a un precio preferencial –que se mantuvo en \$3.50 desde junio de 2001 hasta octubre de 2006– a familias de menores recursos, aun incurriendo en mayores costos. Estas actividades complementarias han ayudado a financiar y mantener en funcionamiento el PASL, pero desde el primer semestre de 2004 esto ya no es suficiente para mantener su sustentabilidad financiera. Como se sabe, la operación del programa está sujeta a los lineamientos que establecen la Sedesol y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en cuanto a producción, distribución en abasto social, ventas a través del programa comercial y recursos a ejercer; restándole con ello flexibilidad a la entidad para ajustar su operación y maximizar la generación de ingresos propios.

La pérdida causada por la inflación puede calcularse como la diferencia entre el precio que cobra Liconsa – \$3.50 – y el precio hipotético que debería cobrar, una vez ajustado por inflación. En el cuadro 4.12 se presenta el cálculo de dicha pérdida, tomando como referencia junio de 2001, mes en el cual se fijó el precio de venta vigente con base en el Índice de Precios de Alimentos, Bebidas y Tabaco que, dado el tipo de producto, se considera más apropiado. Se observa que a noviembre de 2006, la pérdida acumulada alcanzó \$1.08 pesos por cada litro. Desde la perspectiva de los beneficiarios esto ha significado un incremento en su poder de compra, ya que el precio real de leche Liconsa ha disminuido respecto al de la canasta básica y evidentemente también respecto al de la leche comercial de características similares.


Cuadro 4.12

Efectos inflacionarios en el precio de leche Liconsa						
Periodo	Ajuste del precio de leche		Pérdida por inflación respecto del mes anterior		Pérdida por inflación respecto de junio 2001	
	Índice General	Índice de Alimentos, bebidas y tabaco	Índice General	Índice de Alimentos, bebidas y tabaco	Índice General	Índice de Alimentos, bebidas y tabaco
Junio 2001	\$3.50	\$3.50	-	-	-	
Diciembre 2001	\$3.58	\$3.59	\$0.08	\$0.09	\$0.08	\$0.09
Julio 2002	\$3.67	\$3.64	\$0.09	\$0.05	\$0.17	\$0.14
Diciembre 2002	\$3.78	\$3.79	\$0.11	\$0.14	\$0.28	\$0.29
Junio 2003	\$3.83	\$3.82	\$0.05	\$0.03	\$0.33	\$0.32
Diciembre 2003	\$3.93	\$3.95	\$0.10	\$0.13	\$0.43	\$0.45
Junio 2004	\$4.00	\$4.01	\$0.06	\$0.05	\$0.50	\$0.51
Diciembre 2004	\$4.14	\$4.27	\$0.14	\$0.27	\$0.64	\$0.77
Junio 2005	\$4.17	\$4.31	\$0.03	\$0.04	\$0.67	\$0.81
Diciembre 2005	\$4.28	\$4.37	\$0.10	\$0.06	\$0.78	\$0.87
Noviembre 2006	\$4.42	\$4.58	\$0.12	\$0.21	\$0.92	\$1.08

Fuente: Elaboración del CEE

En el cuadro 4.13 se pueden observar los ajustes en precio que ha realizado Liconsa desde 1996. El precio ajustado por inflación representa el aumento que debería haber experimentado para compensar la pérdida por inflación a partir del último aumento de precio. Como se aprecia, el precio de \$4.50 permitía resarcir el deterioro en el precio por litro de leche por efecto del crecimiento en los precios.

Cuadro 4.13

Comparativo entre Ajustes Nominales de precio y el crecimiento en precios (Índice general)		
	Precio Nominal	Ajuste Inflacionario
Abril 96	\$1.20	\$1.20
Marzo 97	\$1.50	\$1.45
Enero 98	\$1.80	\$1.68
Julio 98	\$2.00	\$1.93
Enero 99	\$2.50	\$2.22
Agosto 99	\$3.00	\$2.65
Junio 01	\$3.50	\$3.46
Junio 06	\$3.50	\$4.30
Noviembre 06	\$4.50	\$4.42

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



En el cuadro 4.14 se presentan indicadores de rentabilidad social. Las últimas dos columnas reflejan el porcentaje que representa el ahorro total de los beneficiarios con relación a los costos totales del Programa Consolidado y del PASL. Cuando el índice es mayor a 100, el ahorro de los beneficiarios es más grande que el costo de producirlo. Un índice cercano a 100 es un buen indicador, ya que a los beneficios sociales se les deben sumar los excedentes de Liconsa para poder obtener los beneficios totales. Conforme a estos datos, se observa en promedio un deterioro durante 2006 tanto en el Programa Consolidado como en el PASL respecto de los resultados obtenidos de 2003 a 2005.

Cuadro 4.14

Índice de rentabilidad social de Liconsa					
Periodo	Ahorro Total	Gastos Totales Consolidado	Gastos Totales PASL	Consolidado	PASL
Prom 03	\$295,464	\$359,161	\$306,077	82.8%	97.3%
Prom 04	\$333,649	\$403,735	\$331,603	83.0%	100.8%
Prom 05	\$361,705	\$464,681	\$362,271	78.4%	100.0%
Enero	\$385,780	\$427,483	\$382,138	90.2%	101.0%
Febrero	\$371,868	\$482,304	\$391,447	77.1%	95.0%
Marzo	\$394,019	\$559,363	\$431,027	70.4%	91.4%
Abril	\$356,565	\$495,108	\$393,849	72.0%	90.5%
Mayo	\$407,799	\$547,710	\$434,575	74.5%	93.8%
Junio	\$398,198	\$514,157	\$420,723	77.4%	94.6%
Julio	\$382,351	\$529,473	\$409,604	72.2%	93.3%
Agosto	\$404,753	\$511,911	\$424,891	79.1%	95.3%
Septiembre	\$404,177	\$539,266	\$399,733	74.9%	101.1%
Octubre	\$434,599	\$530,118	\$415,055	82.0%	104.7%
Noviembre	\$404,185	\$512,006	\$403,013	78.9%	100.3%
Diciembre	\$357,638	\$510,450	\$399,892	70.1%	89.4%
Prom 06	\$391,828	\$513,279	\$408,829	76.6%	95.9%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

Se concluye entonces que el PASL disminuyó el beneficio generado entre la población atendida durante 2006.



ii) Análisis de eficiencia

El análisis de eficiencia relaciona el cumplimiento de las metas de distribución de litros de leche con el cumplimiento de las metas de gastos. Si el resultado de este cálculo es mayor que 100% el programa es más que eficiente ya que el logro de las metas de litros es mayor que el de gastos; si es igual a 100% el programa es eficiente dado que se han alcanzado tanto las metas de litros como las de gastos; y si el resultado es menor que 100% el programa es ineficiente. Los cálculos de eficiencia en la distribución de leche del PASL (ver cuadro 4.15) arrojaron resultados favorables durante 2006 tanto en lo que se refiere a litros distribuidos como a beneficiarios. Para los años de 2003 a 2005, los resultados también fueron muy favorables. A pesar de lo anterior, se debe destacar el hecho de que en el supuesto que Liconsa haya sobre-presupuestado las metas, la eficiencia calculada presentaría resultados sobrevaluados.

Cuadro 4.15

Eficiencia en la distribución de leche Liconsa. 2006							
Programa de Abasto Social de Leche (Miles de Unidades)							
	Litros		Gastos (Valor Nominal)		Precio de Leche		
	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta	Ejercido	Presupuestado	Eficiencia
Prom 03	83,068	83,108	\$306,077	\$339,128	\$3.68	\$4.09	111.6%
Prom 04	81,826	83,234	\$331,603	\$363,460	\$4.06	\$4.39	107.5%
Prom 05	79,789	81,741	\$362,271	\$401,447	\$4.55	\$4.92	108.2%
Enero	79,834	79,804	\$382,138	\$468,072	\$4.79	\$5.87	122.5%
Febrero	76,668	77,112	\$391,447	\$455,129	\$5.11	\$5.90	115.6%
Marzo	80,987	82,620	\$431,027	\$492,242	\$5.32	\$5.96	111.9%
Abril	73,028	73,258	\$393,849	\$442,401	\$5.39	\$6.04	112.0%
Mayo	84,435	84,525	\$434,575	\$478,919	\$5.15	\$5.67	110.1%
Junio	82,273	82,990	\$420,723	\$445,066	\$5.11	\$5.36	104.9%
Julio	78,473	79,950	\$409,604	\$449,989	\$5.22	\$5.63	107.8%
Agosto	82,054	81,905	\$424,891	\$472,623	\$5.18	\$5.77	111.4%
Septiembre	79,999	79,435	\$399,733	\$442,446	\$5.00	\$5.57	111.5%
Octubre	85,143	86,406	\$415,055	\$472,043	\$4.87	\$5.46	112.1%
Noviembre	82,087	83,069	\$403,013	\$453,919	\$4.91	\$5.46	111.3%
Diciembre	75,249	80,659	\$399,892	\$451,739	\$5.31	\$5.60	105.4%
Prom 06	80,019	80,978	\$408,829	\$460,382	\$5.11	\$5.69	111.4%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa


Cuadro 4.15.b

Eficiencia en la Distribución de Leche Liconsa					
Programa de Abasto Social de Leche (Miles de Unidades)					
	Beneficiarios		Gastos (Valor Nominal)		Eficiencia
	Ejercicio	Meta	Ejercicio	Meta	
Prom 03	4,955	4,918	\$306,077	\$339,128	111.7%
Prom 04	5,265	5,000	\$331,603	\$363,460	115.2%
Prom 05	5,795	5000	\$362,271	\$401,447	128.4%
Enero	5,812	5,839	\$382,138	\$468,072	121.9%
Febrero	5,796	5,843	\$391,447	\$455,129	115.3%
Marzo	5,788	5,845	\$431,027	\$492,242	113.1%
Abril	5,781	5,848	\$393,849	\$442,401	111.0%
Mayo	5,785	5,849	\$434,575	\$478,919	109.0%
Junio	5,784	5,852	\$420,723	\$445,066	104.6%
Julio	5,737	5,859	\$409,604	\$449,989	107.6%
Agosto	5,779	5,868	\$424,891	\$472,623	109.6%
Septiembre	5,767	5,882	\$399,733	\$442,446	108.5%
Octubre	5,810	5,892	\$415,055	\$472,043	112.2%
Noviembre	5,836	5,903	\$403,013	\$453,919	111.3%
Diciembre	5,851	5,904	\$399,892	\$451,739	112.0%
Promedio	5,794	5,865	\$408,829	\$460,382	111.2%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

En el cuadro 4.16 se observan los costos totales y administrativos, así como su relación con el número de litros distribuidos y beneficiarios atendidos. Se observa que de 2003 a 2005 disminuyeron los costos administrativos por beneficiario y que en 2006 tuvieron un pequeño incremento. Por otra parte, la participación de dichos gastos en el total ha disminuido durante todo el período 2003-2006. Por el contrario, el costo administrativo por litro creció durante el mismo período ya que la cantidad de litros distribuidos tuvo una tenencia decreciente y el número de beneficiarios creció. Esto último debe analizarse en función de la calidad del padrón de beneficiarios, pues mientras haya más personas que no deberían estar en él, menor será el consumo promedio de leche comparado con la población que tiene mayor necesidad del producto.

Dadas las restricciones que limitan la operación de Liconsa, plantearse una ampliación de la cobertura implica deteriorar aún más la delicada situación financiera por la que atraviesa la entidad. Ante esta situación, convendría más



enfocar los esfuerzos en depurar el padrón de beneficiarios y brindar una mejor atención a la población que realmente cumple las condiciones para recibir los beneficios del programa.



Cuadro 4.16

Eficiencia administrativa del padrón de beneficiarios Programa Consolidado 2006							
Periodo	Costos Nominales		Productos		Resultados		
	Total	Administrativo	Litros	Beneficiarios	CA/CT	CA/L	CA/B
Prom 03	\$359,161	\$51,582	\$83,068	4,955	14.40%	\$0.62	\$10.39
Prom 04	\$403,735	\$53,731	\$81,826	5,265	13.32%	\$0.66	\$10.19
Prom 05	\$464,681	\$55,195	\$79,789	5,795	11.93%	\$0.69	\$9.53
Enero	\$427,483	\$52,452	79,834	5,812	12.27%	\$0.66	\$9.02
Febrero	\$482,304	\$55,376	76,668	5,796	11.48%	\$0.72	\$9.55
Marzo	\$559,363	\$58,987	80,987	5,788	10.55%	\$0.73	\$10.19
Abril	\$495,108	\$53,650	73,028	5,781	10.84%	\$0.73	\$9.28
Mayo	\$547,710	\$56,512	84,435	5,785	10.32%	\$0.67	\$9.77
Junio	\$514,157	\$52,291	82,273	5,784	10.17%	\$0.64	\$9.04
Julio	\$529,473	\$55,379	78,473	5,737	10.46%	\$0.71	\$9.65
Agosto	\$511,911	\$55,282	82,054	5,779	10.80%	\$0.67	\$9.57
Septiembre	\$539,266	\$56,047	79,999	5,767	10.39%	\$0.70	\$9.72
Octubre	\$530,118	\$57,447	85,143	5,810	10.84%	\$0.67	\$9.89
Noviembre	\$512,006	\$63,921	82,087	5,836	12.48%	\$0.78	\$10.95
Diciembre	\$510,450	\$68,300	75,249	5,851	13.38%	\$0.91	\$11.67
Prom 06	\$513,279	\$57,137	\$80,019	\$5,794	11.16%	\$0.72	\$9.86

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa.



Es necesario hacer mención de que, con base en la información proporcionada por entidad, no fue posible distinguir los costos administrativos del PASL, Oportunidades y Apoyo Alimentario y dada la falta de información, no puede elaborarse el análisis.

iii) Análisis costo-efectividad

El cuadro 4.17 muestra los costos medios reales por beneficiario correspondientes al Programa de Abasto Social. El costo medio real representa la suma de los costos divididos entre el número de beneficiarios o litros y deflactados por el INPC,⁷⁰ tomando como base enero de 2006.⁷¹ Puede observarse que en términos de beneficiarios el costo medio real del PASL había mostrado una reducción hasta 2005 pero durante 2006 tuvo un repunte que lo situó incluso por arriba del registrado en 2003 (\$69.85 contra \$68.77). Algo muy similar sucedió con el costo medio real agregado que subió a \$87.69 en 2006, superando el promedio de 2003 que fue \$80.74. Esto significa que al descontar el efecto de la inflación, costó más en términos reales atender a cada beneficiario en 2006 que en 2003.

i) Costo Marginal de apertura de lecherías

En relación al cálculo de los costos marginales para la apertura de las lecherías del PASL, es necesario señalar que la inversión necesaria para la puesta en marcha de dichos establecimientos no es parte de la programación de Liconsa. Es decir, Liconsa no interviene dentro de los costos para el establecimiento de cada

⁷⁰ Índice Nacional de Precios al Consumidor

⁷¹ De acuerdo con los Términos de Referencia del PASL 2006, en el numeral 4.3.3, se solicita determinar el costo total promedio de atender a un beneficiario, incluyendo un análisis por región. Cabe mencionar que el Costo Medio por Beneficiario es el costo medio nacional; sin embargo, Liconsa no proporcionó la información necesaria para realizar el análisis regional.



una de las lecherías que atiende el PASL, por tal motivo el costo marginal depende exclusivamente del costo adicional del padrón de beneficiarios.

Como es de esperar, dicho costo del padrón debería estar dividido al menos en rural y semi-urbano y urbano o metropolitano, debido a que el padrón potencial entre una u otra localidades es muy amplio—y de tal forma el costo. Finalmente, siguiendo la lógica de un análisis de los costos marginales, no es posible realizar dicho cálculo debido a que no se cuenta con la información necesaria que permita dilucidar de manera precisa tal rubro.


Cuadro 4.17

Costos equivalentes y costos medios por beneficiario							
(Miles de Unidades)							
Periodo	Beneficiarios	Costos		Costos Medios Reales		Costos Equivalentes	
		PASL	Total	CMer PASL	CMer Total	Ceq PASL	Ceq Total
Prom 03	4,955	\$306,077	\$359,161	\$68.77	\$80.74	\$61.34	\$72.00
Prom 04	5,265	\$331,603	\$403,735	\$67.13	\$81.67	\$62.60	\$76.19
Enero	5,697	\$344,187	\$390,215	\$62.80	\$71.20	\$59.99	\$68.01
Febrero	5,787	\$332,372	\$429,160	\$59.50	\$76.82	\$57.00	\$73.60
Marzo	5,821	\$346,693	\$409,286	\$61.42	\$72.51	\$59.09	\$69.76
Abril	5,828	\$356,819	\$522,570	\$62.91	\$92.14	\$60.74	\$88.95
Mayo	5,889	\$359,472	\$460,865	\$62.89	\$80.63	\$60.55	\$77.63
Junio	5,893	\$372,278	\$475,017	\$65.14	\$83.12	\$62.67	\$79.97
Julio	5,789	\$361,326	\$486,423	\$64.11	\$86.30	\$61.92	\$83.36
Agosto	5,723	\$376,870	\$509,933	\$67.56	\$91.42	\$65.33	\$88.40
Septiembre	5,728	\$369,148	\$452,139	\$65.85	\$80.66	\$63.96	\$78.33
Octubre	5,757	\$366,048	\$482,080	\$64.81	\$85.36	\$63.12	\$83.12
Noviembre	5,800	\$365,644	\$461,462	\$63.80	\$80.51	\$62.58	\$78.98
Diciembre	5,834	\$396,394	\$497,021	\$68.34	\$85.69	\$67.48	\$84.61
Prom 05	5,795	\$362,271	\$464,681	\$64.09	\$82.20	\$62.04	\$79.56
Enero	5,812	\$382,138	\$427,483	\$65.75	\$73.55	\$65.32	\$73.07
Febrero	5,796	\$391,447	\$482,304	\$67.43	\$83.08	\$67.11	\$82.69
Marzo	5,788	\$431,027	\$559,363	\$74.26	\$96.38	\$74.02	\$96.06
Abril	5,781	\$393,849	\$495,108	\$67.84	\$85.28	\$67.73	\$85.14
Mayo	5,785	\$434,575	\$547,710	\$75.13	\$94.69	\$74.68	\$94.12
Junio	5,784	\$420,723	\$514,157	\$72.69	\$88.83	\$72.31	\$88.37
Julio	5,737	\$409,604	\$529,473	\$71.16	\$91.98	\$70.98	\$91.76
Agosto	5,779	\$424,891	\$511,911	\$72.90	\$87.83	\$73.09	\$88.06
Septiembre	5,767	\$399,733	\$539,266	\$68.04	\$91.80	\$68.91	\$92.96
Octubre	5,810	\$415,055	\$530,118	\$69.82	\$89.17	\$71.02	\$90.70
Noviembre	5,836	\$403,013	\$512,006	\$67.14	\$85.30	\$68.66	\$87.22
Diciembre	5,851	\$399,892	\$510,450	\$66.07	\$84.34	\$67.95	\$86.73
Prom 06	5,794	\$408,829	\$513,279	\$69.85	\$87.69	\$70.15	\$88.07

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa.



En lo que se refiere al costo medio real por litro del PASL (cuadro 4.18), en 2006 fue de \$5.06 una cantidad también superior a la que se registró en los años anteriores. Esto nos ayuda a entender mejor la causa del deterioro financiero del programa. Aunque se hubiese actualizado el precio de venta de acuerdo con el Índice de Precios de Alimentos, Bebidas y Tabaco, no se habría alcanzado a cubrir en su totalidad los costos medios reales, debido a que también es necesario considerar el efecto de los precios internacionales de la leche y el tipo de cambio, sobre todo si tomamos en cuenta que los costos de varios de los insumos están sujetos a dichas variables.

En función de esta vulnerabilidad, una de las alternativas que se sugirió en la primera etapa de la evaluación de 2003 para reducir el impacto de la variación de los precios internacionales de leche en polvo y el riesgo cambiario, era utilizar contratos adelantados de leche y coberturas cambiarias, lo que permitiría una mejor planeación a corto y a mediano plazo. De hecho, a partir de septiembre de 2003 Liconsa empezó a operar derivados financieros para cubrir el riesgo cambiario, ya que en la compra de leche en polvo de importación no existe una bolsa de futuros que permita negociar por adelantado el precio de la misma. La primera operación de derivados y que sirvió asimismo como aprendizaje para Liconsa, fue evaluada *ex post* por expertos en la materia del Tecnológico de Monterrey, concluyéndose que la operación se ejecutó adecuadamente y sus resultados fueron positivos.


Cuadro 4.18

Costos equivalentes y costos medios por litro							
(Miles de unidades)							
Periodo	Litros	Costos		Costos Medios Reales		Costos Equivalentes	
		PASL	Total	CMeR PASL	CMeR Total	Ceq PASL	Ceq Total
Prom 03	\$83,068	\$306,077	\$359,161	\$4.11	\$4.82	\$3.66	\$4.30
Prom 04	\$81,826	\$331,603	\$403,735	\$4.33	\$5.27	\$4.04	\$4.92
Enero	85,286	\$344,187	\$390,215	\$4.19	\$4.76	\$4.01	\$4.54
Febrero	79,233	\$332,372	\$429,160	\$4.35	\$5.61	\$4.16	\$5.38
Marzo	77,001	\$346,693	\$409,286	\$4.64	\$5.48	\$4.47	\$5.27
Abril	77,524	\$356,819	\$522,570	\$4.73	\$6.93	\$4.57	\$6.69
Mayo	82,302	\$359,472	\$460,865	\$4.50	\$5.77	\$4.33	\$5.55
Junio	83,697	\$372,278	\$475,017	\$4.59	\$5.85	\$4.41	\$5.63
Julio	77,972	\$361,326	\$486,423	\$4.76	\$6.41	\$4.60	\$6.19
Agosto	78,461	\$376,870	\$509,933	\$4.93	\$6.67	\$4.77	\$6.45
Septiembre	79,082	\$369,148	\$452,139	\$4.77	\$5.84	\$4.63	\$5.67
Octubre	81,410	\$366,048	\$482,080	\$4.58	\$6.04	\$4.46	\$5.88
Noviembre	78,483	\$365,644	\$461,462	\$4.72	\$5.95	\$4.63	\$5.84
Diciembre	77,019	\$396,394	\$497,021	\$5.18	\$6.49	\$5.11	\$6.41
Prom 05	\$79,789	\$362,271	\$464,681	\$4.66	\$5.98	\$4.51	\$5.79
Enero	79,834	\$382,138	\$427,483	\$4.79	\$5.35	\$4.76	\$5.32
Febrero	76,668	\$391,447	\$482,304	\$5.10	\$6.28	\$5.07	\$6.25
Marzo	80,987	\$431,027	\$559,363	\$5.31	\$6.89	\$5.29	\$6.86
Abril	73,028	\$393,849	\$495,108	\$5.37	\$6.75	\$5.36	\$6.74
Mayo	84,435	\$434,575	\$547,710	\$5.15	\$6.49	\$5.12	\$6.45
Junio	82,273	\$420,723	\$514,157	\$5.11	\$6.25	\$5.08	\$6.21
Julio	78,473	\$409,604	\$529,473	\$5.20	\$6.72	\$5.19	\$6.71
Agosto	82,054	\$424,891	\$511,911	\$5.13	\$6.19	\$5.15	\$6.20
Septiembre	79,999	\$399,733	\$539,266	\$4.91	\$6.62	\$4.97	\$6.70
Octubre	85,143	\$415,055	\$530,118	\$4.76	\$6.09	\$4.85	\$6.19
Noviembre	82,087	\$403,013	\$512,006	\$4.77	\$6.06	\$4.88	\$6.20
Diciembre	75,249	\$399,892	\$510,450	\$5.14	\$6.56	\$5.28	\$6.74
Prom 06	\$80,019	\$408,829	\$513,279	\$5.06	\$6.35	\$5.08	\$6.38

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

En el cuadro 4.19 se presenta el ahorro por beneficiario. Este indicador se calcula como la diferencia entre el precio que debería pagar un beneficiario por cada litro de leche bajo condiciones de mercado y el que paga por el producto de Liconsa. Dicho ahorro representa los recursos “transferidos” a los beneficiarios, bajo el supuesto de que continuarán comprando la misma cantidad de leche pasteurizada si tuvieran que pagar los precios de mercado. Este indicador es una buena aproximación para medir el beneficio del programa sobre la población objetivo ya



que permite cuantificar en pesos la mejoría en el poder adquisitivo de los beneficiario

De acuerdo con los datos de la Encuesta elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, el precio promedio de mercado por litro de leche se situó en promedio en \$8.42 a precios constantes de enero de 2006. Esto representó un ahorro de poco más de 58% por litro y de \$921.44 por beneficiario en términos reales (suma mensual del ahorro por beneficiario). Comparado contra años anteriores en 2006 el ahorro por beneficiario tuvo una disminución en términos reales tal como puede observarse en el mismo cuadro.

Otro aspecto a destacar es que si bien el costo por cada peso de beneficio entregado había disminuido en 2004 y tenido un incremento marginal en 2005 cuando cada peso de beneficio entregado costó en promedio también un peso, en 2006 su costo subió a 1.05 pesos por cada peso de beneficio.


Cuadro 4.19 (a)

Ahorro Generado promedio anual por el Programa de Abasto Social de Leche. Efectos Inflacionarios (2003-2006)				
(Miles de Unidades en Valores Reales)				
INPC de Alimentos, Bebidas y Tabaco (Base enero de 2006 y julio de 2001)				
Periodo	Prom 03	Prom 04	Prom 05	Prom 06
Litros de PASL	83,068	81,826	79,789	80,019
Beneficiarios	4,955	5,265	5,795	5,794
Ahorro a Partir de Enero de 06				
Precio de Mercado (PM)	\$7.46	\$7.81	\$8.12	\$8.42
Precio Liconsa (PL)	\$3.91	\$3.73	\$3.59	\$3.52
Importe a \$ de Mercado	\$620,043.42	\$639,190.75	\$648,166.74	\$673,723.25
Importe a \$ Liconsa	\$324,579.85	\$305,542.03	\$286,461.66	\$281,895.72
Ahorro Total	\$295,463.57	\$333,648.72	\$361,705.08	\$391,827.53
Ahorro por Beneficiario	\$59.59	\$63.37	\$62.42	\$67.63
Diferencial entre PM y PL	\$3.56	\$4.08	\$4.53	\$4.89
Ahorro a Partir de Julio de 01¹				
Precio de Mercado (PM)	\$7.46	\$7.81	\$8.12	\$8.42
Precio Liconsa (PL)	\$3.17	\$3.03	\$2.91	\$2.86
Importe a \$ de Mercado	\$620,043.42	\$639,190.75	\$648,166.74	\$673,723.25
Importe a \$ Liconsa	\$263,494.88	\$248,039.92	\$232,550.42	\$228,843.78
Ahorro Total	\$356,548.54	\$391,150.83	\$415,616.32	\$444,879.48
Ahorro por Beneficiario	\$71.92	\$74.30	\$71.72	\$76.79
Diferencial entre PM y PL	\$4.29	\$4.78	\$5.21	\$5.56
Costo Total PASL	\$306,076.72	\$331,603.26	\$362,270.89	\$408,828.81
Costo Total Consolidado	\$359,161.13	\$403,734.99	\$464,680.99	\$513,278.94
Ventas Totales	\$282,106.71	\$275,694.16	\$270,064.62	\$280,201.77
Costo de Transferir \$1 de Beneficio PASL	\$1.08	\$1.21	\$1.34	\$1.47
Costo de Transferir \$1 de Beneficio Consolidado	\$1.27	\$1.47	\$1.72	\$1.84
Costo de transferir \$1 de beneficio del Programa de Abasto Social de Leche				
Precio de Venta	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$3.63
Costo de Producción PASL	\$3.68	\$4.06	\$4.55	\$5.11
Costo de Producción Consolidado	\$4.32	\$4.95	\$5.84	\$6.42
Costo de Transferir 1 Litro PASL	\$0.18	\$0.56	\$1.05	\$1.49
Costo de Transferir 1 Litro Consolidado	\$0.82	\$1.45	\$2.34	\$2.80
Costo de Transferir \$1 de Ahorro PASL	\$1.03	\$0.99	\$1.00	\$1.05
Costo de Transferir \$1 de Ahorro Consolidado	\$1.21	\$1.21	\$1.29	\$1.31

¹ En Julio de 2001 se implantó el precio de \$3.50 a la leche Liconsa

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa.

Para deflactar cada uno de los saldos se utilizó como base el INPC para enero del 2004 y el precio de mercado es una actualización ajustada por inflación del precio promedio ponderado de la Encuesta de ITESM-CCM.


Cuadro 4.19 (b)

Ahorro Generado mensual por el Programa de Abasto Social de Leche Efectos Inflacionarios												
(Miles de Unidades en Valores Reales)												
INPC de Alimentos, Bebidas y Tabaco (Base enero de 2005)												
Periodo	Ene 06	Feb 06	Mar 06	Abr 06	May 06	Jun 06	Jul 06	Ago 06	Sep 06	Oct 06	Nov 06	Dic 06
Litros de PASL	79,834	76,668	80,987	73,028	84,435	82,273	78,473	82,054	79,999	85,143	82,087	75,249
Beneficiarios	5,812	5,796	5,788	5,781	5,785	5,784	5,737	5,779	5,767	5,810	5,836	5,851
Ahorro a Partir de Enero de 06												
Precio de Mercado (PM)	\$8.33	\$8.35	\$8.36	\$8.37	\$8.33	\$8.34	\$8.36	\$8.40	\$8.49	\$8.53	\$8.57	\$8.62
Precio Liconsa (PL)	\$3.50	\$3.49	\$3.49	\$3.49	\$3.50	\$3.50	\$3.49	\$3.47	\$3.44	\$3.42	\$3.65	\$3.87
Importe a \$ de Mercado	\$665,198.51	\$639,796.02	\$676,686.12	\$611,079.43	\$703,384.94	\$685,966.28	\$656,077.26	\$689,517.18	\$679,034.94	\$725,857.00	\$703,475.90	\$648,605.41
Importe a \$ Liconsa	\$279,419.00	\$267,928.03	\$282,666.78	\$254,514.52	\$295,585.67	\$287,768.55	\$273,726.57	\$284,764.50	\$274,858.02	\$291,258.26	\$299,291.37	\$290,967.36
Ahorro Total	\$385,779.51	\$371,867.99	\$394,019.34	\$356,564.91	\$407,799.27	\$398,197.74	\$382,350.70	\$404,752.68	\$404,176.92	\$434,598.74	\$404,184.53	\$357,638.05
Ahorro por Beneficiario	\$66.38	\$64.16	\$68.08	\$61.68	\$70.49	\$68.84	\$66.65	\$70.03	\$70.09	\$74.80	\$69.26	\$61.13
Diferencial entre PM y PL	\$4.83	\$4.85	\$4.87	\$4.88	\$4.83	\$4.84	\$4.87	\$4.93	\$5.05	\$5.10	\$4.92	\$4.75
Ahorro a Partir de Julio de 01¹												
Precio de Mercado (PM)	\$8.33	\$8.35	\$8.36	\$8.37	\$8.33	\$8.34	\$8.36	\$8.40	\$8.49	\$8.53	\$8.57	\$8.62
Precio Liconsa (PL)	\$2.84	\$2.84	\$2.83	\$2.83	\$2.84	\$2.84	\$2.83	\$2.82	\$2.79	\$2.78	\$2.96	\$3.14
Importe a \$ de Mercado	\$665,198.51	\$639,796.02	\$676,686.12	\$611,079.43	\$703,384.94	\$685,966.28	\$656,077.26	\$689,517.18	\$679,034.94	\$725,857.00	\$703,475.90	\$648,605.41
Importe a \$ Liconsa	\$226,833.17	\$217,504.77	\$229,469.73	\$206,615.64	\$239,957.32	\$233,611.35	\$222,212.03	\$231,172.66	\$223,130.55	\$236,444.31	\$242,965.61	\$236,208.16
Ahorro Total	\$438,365.35	\$422,291.26	\$447,216.39	\$404,463.79	\$463,427.63	\$452,354.93	\$433,865.23	\$458,344.52	\$455,904.39	\$489,412.69	\$460,510.28	\$412,397.25
Ahorro por Beneficiario	\$75.42	\$72.86	\$77.27	\$69.97	\$80.10	\$78.20	\$75.63	\$79.31	\$79.06	\$84.23	\$78.91	\$70.48
Diferencial entre PM y PL	\$5.49	\$5.51	\$5.52	\$5.54	\$5.49	\$5.50	\$5.53	\$5.59	\$5.70	\$5.75	\$5.61	\$5.48


Ahorro Generado mensual por el Programa de Abasto Social de Leche. Continuación...
Costo de transferir \$1 de beneficio del Programa de Abasto Social de Leche

Costo Total PASL	\$382,137.66	\$391,446.98	\$431,026.52	\$393,848.93	\$434,575.16	\$420,722.81	\$409,603.87	\$424,890.66	\$399,733.38	\$415,055.10	\$403,013.01	\$399,891.69
Costo Total Consolidado	\$427,482.52	\$482,303.54	\$559,363.45	\$495,108.46	\$547,709.63	\$514,156.58	\$529,473.18	\$511,911.15	\$539,265.95	\$530,117.79	\$512,005.52	\$510,449.50
Ventas Totales	\$269,659.47	\$259,073.73	\$274,852.63	\$247,751.39	\$285,618.36	\$278,409.75	\$266,029.40	\$279,549.29	\$272,462.03	\$285,349.50	\$314,436.57	\$329,229.09
Costo de Transferir \$1 de Beneficio PASL	\$1.42	\$1.51	\$1.57	\$1.59	\$1.52	\$1.51	\$1.54	\$1.52	\$1.47	\$1.45	\$1.28	\$1.21
Costo de Transferir \$1 de Beneficio Consolidado	\$1.59	\$1.86	\$2.04	\$2.00	\$1.92	\$1.85	\$1.99	\$1.83	\$1.98	\$1.86	\$1.63	\$1.55
Precio de Venta	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$3.50	\$4.00	\$4.50
Costo de Producción PASL	\$4.79	\$5.11	\$5.32	\$5.39	\$5.15	\$5.11	\$5.22	\$5.18	\$5.00	\$4.87	\$4.91	\$5.31
Costo de Producción Consolidado	\$5.35	\$6.29	\$6.91	\$6.78	\$6.49	\$6.25	\$6.75	\$6.24	\$6.74	\$6.23	\$6.24	\$6.78
Costo de Transferir 1 Litro PASL	\$1.29	\$1.61	\$1.82	\$1.89	\$1.65	\$1.61	\$1.72	\$1.68	\$1.50	\$1.37	\$0.91	\$0.81
Costo de Transferir 1 Litro Consolidado	\$1.85	\$2.79	\$3.41	\$3.28	\$2.99	\$2.75	\$3.25	\$2.74	\$3.24	\$2.73	\$2.24	\$2.28
Costo de Transferir \$1 de Ahorro PASL	\$0.99	\$1.05	\$1.09	\$1.10	\$1.07	\$1.06	\$1.07	\$1.05	\$0.99	\$0.96	\$1.00	\$1.12
Costo de Transferir \$1 de Ahorro Consolidado	\$1.11	\$1.30	\$1.42	\$1.39	\$1.34	\$1.29	\$1.38	\$1.26	\$1.33	\$1.22	\$1.27	\$1.43

¹ En Julio de 2001 se implantó el precio de \$3.50 a la leche Liconsa

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa

Para deflactar cada uno de los saldos se utilizó como base el INPC para enero del 2004 y el precio de mercado es una actualización ajustada por inflación del precio promedio ponderado de la Encuesta de ITESM-CCM.



iv) Análisis de capacidad utilizada

De acuerdo con los supuestos señalados en el apartado metodológico, en caso de haberse aprovechado la capacidad instalada no utilizada, se hubiese logrado incrementar la producción de leche en un promedio de 37,994,159 litros por mes, tal como se puede apreciar en el cuadro 4.20. Esta producción adicional podría haberse utilizado para aumentar el padrón en 2,191,971 beneficiarios potenciales al mes –asumiendo que cada beneficiario consume 4 litros semanales– lo cual además hubiese incrementado en promedio los ingresos por venta de Liconsa en aproximadamente \$136,761,536 pesos mensuales (con un precio de \$3.50). No obstante, a esta cantidad habría que restarle las pérdidas adicionales en que se incurriría debido al diferencial entre el precio de venta y el costo de producción por litro y que en el mismo lapso hubiese sido de \$104,818,642 pesos promedio mensual.

El análisis de la capacidad utilizada con relación a la capacidad instalada del Programa Consolidado y del PASL se muestra en el cuadro 4.16. En el Programa Consolidado, la capacidad instalada promedio para el año 2006 fue de 147,639,711 litros; la capacidad utilizada promedio fue 109,645,552 litros. De los cuales 80,531,951 litros (67.102 millones de fluida y 13.430 de litros equivalentes en polvo) se utilizaron en promedio en el PASL, el resto se destinó a maquilas, leche sin subsidio y suplementos. La capacidad promedio utilizada respecto a la instalada fue de 74.2% (72.54% para la leche fluida y 77.43% para la leche en polvo) en el caso del Programa Consolidado y de 54.6% en el del PASL.

En el mismo cuadro puede apreciarse que de 2003 a 2005 se incrementó la utilización de la capacidad instalada del Programa Consolidado y en 2006 sufrió una pequeña caída. Durante el mismo periodo disminuyó la utilización de la capacidad correspondiente al PASL lo cual resulta paradójico pues el fin primordial



de la entidad es la atención de dicho programa. La capacidad de producción de leche sin subsidio se ha multiplicado por más de tres en el mismo lapso de tiempo.

Cuadro 4.20 (a)

Capacidad instalada promedio anual de las plantas productoras de Leche Liconsa (2003-2006)				
	Prom 03	Prom 04	Prom 05	Prom 06
Capacidad utilizable				
Fluida	95,223	93,582	93,366	96,666
Polvo	46,326	47,302	47,823	50,974
<i>Capacidad Utilizable</i>	<i>141,550</i>	<i>140,884</i>	<i>141,189</i>	<i>147,640</i>
Capacidad utilizada				
Fluida PASL	68,018	68,160	66,848	67,102
Maquila Fluida	345	247	65	28
Leche sin subsidio	4,070	7,885	12,097	13,307
Leche FRISIA	358	1,580	2,823	3,010
Polvo PASL	15,976	13,704	13,094	13,430
Suplem Alim Oport Qro.	15,503	13,863	13,190	12,667
Suplem Alim DIF Tam Qro.	17	47	3	0
Suplem Alim Oaxaca	0	0	0	84
Suplem Alim Zacatecas	0	0	0	17
<i>Total Capacidad Utilizada</i>	<i>104,286</i>	<i>105,486</i>	<i>108,120</i>	<i>109,646</i>
<i>Total Capacidad No Utilizada</i>	<i>37,264</i>	<i>35,398</i>	<i>33,069</i>	<i>37,994</i>
% de capacidad utilizada				
Fluida	72.17%	74.79%	74.69%	72.54%
Polvo	76.77%	75.05%	80.26%	77.43%
<i>Total Programa Consolidado</i>	<i>73.67%</i>	<i>74.87%</i>	<i>76.58%</i>	<i>74.24%</i>
<i>Total PASL</i>	<i>59.34%</i>	<i>58.11%</i>	<i>56.62%</i>	<i>54.58%</i>
Ingresos potenciales de Liconsa				
Ingresos por Venta de Leche	\$349,235	\$360,371	\$385,074	\$408,327
Ingresos Potenciales	\$130,423	\$123,892	\$115,742	\$136,762
<i>Total Ingresos</i>	<i>\$479,658</i>	<i>\$484,262</i>	<i>\$500,816</i>	<i>\$545,088</i>
<i>Costo Medio por Litro</i>	<i>\$4.32</i>	<i>\$4.95</i>	<i>\$5.84</i>	<i>\$6.38</i>
<i>Precio de Venta</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.60</i>
<i>Diferencial de Precio</i>	<i>-\$0.82</i>	<i>-\$1.45</i>	<i>-\$2.34</i>	<i>-\$2.77</i>
<i>Pérdida Adicional (x Lts Potenciales)</i>	<i>-\$30,466</i>	<i>-\$50,969</i>	<i>-\$78,127</i>	<i>-\$104,818,642</i>

Nota: Para calcular la capacidad utilizable se tomaron en cuenta 7 días de la semana, tiempos muertos inevitables, limpiezas y reparaciones, así como las limitaciones del equipo.

Nota: Los ingresos potenciales se calculan tomando en cuenta la capacidad utilizable no utilizada y un precio de producto de \$3.50

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Liconsa.


Cuadro 4.20 (b)

Capacidad instalada mensual de las plantas productoras de Leche Liconsa 2006												
	Ene 06	Feb 06	Mar 06	Abr 06	May 06	Jun 06	Jul 06	Ago 06	Sep 06	Oct 06	Nov 06	Dic 06
Capacidad utilizable												
Fluida	97,497	89,998	101,166	90,024	100,958	97,221	97,497	100,586	93,816	100,847	97,044	93,333
Polvo	49,964	46,249	54,881	46,204	53,504	52,542	53,504	52,641	51,884	53,504	50,507	46,304
<i>Capacidad Utilizable</i>	<i>147,461</i>	<i>136,247</i>	<i>156,047</i>	<i>136,228</i>	<i>154,463</i>	<i>149,763</i>	<i>151,002</i>	<i>153,227</i>	<i>145,700</i>	<i>154,352</i>	<i>147,551</i>	<i>139,636</i>
Capacidad utilizada												
Fluida PASL	68,266	62,921	67,961	60,872	71,237	68,408	66,115	69,338	65,643	72,641	68,742	63,082
Maquila Fluida	30	27	30	31	34	33	32	30	23	27	22	19
Leche sin subsidio	12,697	12,094	16,121	17,046	10,006	10,383	16,268	7,992	16,996	12,628	13,690	13,766
Leche FRISIA	2,975	2,746	3,067	2,653	3,104	3,067	2,971	3,197	3,074	3,309	3,202	2,752
Polvo PASL	11,590	12,521	13,342	14,160	14,277	13,222	14,541	13,814	12,961	11,308	13,344	16,077
Suplem Alim Oport Qro.	7,149	6,981	13,694	6,782	21,559	15,978	12,443	17,084	12,651	14,411	17,036	6,241
Suplem Alim DIF Tam Qro.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suplem Alim Oaxaca	0	0	286	2	285	3	0	85	204	0	0	144
Suplem Alim Zacatecas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	201	0
<i>Total Capacidad Utilizada</i>	<i>102,707</i>	<i>97,291</i>	<i>114,501</i>	<i>101,547</i>	<i>120,502</i>	<i>111,094</i>	<i>112,370</i>	<i>111,539</i>	<i>111,553</i>	<i>114,324</i>	<i>116,237</i>	<i>102,081</i>
<i>Total Capacidad No Utilizada</i>	<i>44,754</i>	<i>38,956</i>	<i>41,545</i>	<i>34,681</i>	<i>33,961</i>	<i>38,668</i>	<i>38,632</i>	<i>41,688</i>	<i>34,148</i>	<i>40,028</i>	<i>31,315</i>	<i>37,555</i>
% de capacidad utilizada												
Fluida	73.10%	73.00%	70.24%	70.60%	73.67%	73.55%	70.89%	72.14%	73.27%	75.34%	74.16%	70.56%
Polvo	62.92%	68.32%	79.16%	82.22%	86.21%	75.34%	80.84%	74.04%	82.51%	71.67%	87.65%	78.24%
<i>Total Programa Consolidado</i>	<i>69.65%</i>	<i>71.41%</i>	<i>73.38%</i>	<i>74.54%</i>	<i>78.01%</i>	<i>74.18%</i>	<i>74.42%</i>	<i>72.79%</i>	<i>76.56%</i>	<i>74.07%</i>	<i>78.78%</i>	<i>73.11%</i>
<i>Total PASL</i>	<i>54.15%</i>	<i>55.37%</i>	<i>52.10%</i>	<i>55.08%</i>	<i>55.36%</i>	<i>54.51%</i>	<i>53.41%</i>	<i>54.27%</i>	<i>53.95%</i>	<i>54.39%</i>	<i>55.63%</i>	<i>56.69%</i>


Capacidad instalada mensual de las plantas productoras de Leche Liconsa 2006. Continuación...
Ingresos potenciales de Liconsa

Ingresos por Venta de Leche	\$326,254	\$372,764	\$436,162	\$374,716	\$416,866	\$385,625	\$412,955	\$387,734	\$448,303	\$424,080	\$450,189	\$464,272
Ingresos Potenciales	\$156,640	\$136,344	\$145,409	\$121,383	\$118,862	\$135,339	\$135,212	\$145,908	\$119,517	\$140,097	\$117,430	\$168,998
<i>Total Ingresos</i>	<i>\$482,894</i>	<i>\$509,108</i>	<i>\$581,571</i>	<i>\$496,099</i>	<i>\$535,728</i>	<i>\$520,964</i>	<i>\$548,168</i>	<i>\$533,642</i>	<i>\$567,820</i>	<i>\$564,177</i>	<i>\$567,619</i>	<i>\$633,270</i>
<i>Costo Medio por Litro</i>	<i>\$5.33</i>	<i>\$6.42</i>	<i>\$6.80</i>	<i>\$6.78</i>	<i>\$6.49</i>	<i>\$6.28</i>	<i>\$6.77</i>	<i>\$6.20</i>	<i>\$6.71</i>	<i>\$6.05</i>	<i>\$6.05</i>	<i>\$6.63</i>
<i>Precio de Venta</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.50</i>	<i>\$3.75</i>	<i>\$4.50</i>
<i>Diferencial de Precio</i>	<i>-\$1.83</i>	<i>-\$2.92</i>	<i>-\$3.30</i>	<i>-\$3.28</i>	<i>-\$2.99</i>	<i>-\$2.78</i>	<i>-\$3.27</i>	<i>-\$2.70</i>	<i>-\$3.21</i>	<i>-\$2.55</i>	<i>-\$2.30</i>	<i>-\$2.13</i>
<i>Pérdida Adicional (x Lts Potenciales)</i>	<i>-\$81,747</i>	<i>-\$113,566</i>	<i>-\$137,248</i>	<i>-\$113,752</i>	<i>-\$101,452</i>	<i>-\$107,451</i>	<i>-\$126,418</i>	<i>-\$112,624</i>	<i>-\$109,698</i>	<i>-\$102,000</i>	<i>-\$71,980</i>	<i>-\$79,888</i>

Nota: Para calcular la capacidad utilizable se tomaron en cuenta 7 días de la semana, tiempos muertos inevitables, limpiezas y reparaciones, así como las limitaciones del equipo.

Nota: Los ingresos potenciales se calculan tomando en cuenta la capacidad utilizable no utilizada y un precio de producto de \$3.50

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Liconsa.



De lo anterior, se infiere que el esquema actual de operación de la entidad le ha ido desviando gradualmente de su objetivo primordial y que existen importantes áreas de oportunidad. La capacidad instalada podría servir para incrementar la cobertura de beneficiarios actual, pero a pesar de que esto permitiría aumentar los ingresos y la eficiencia, también implicaría mayor costo de operación, así como mayores requerimientos de apoyos fiscales debido a las restricciones bajo las cuales opera el programa. Además, este análisis supone que el mercado puede absorber la producción adicional de leche. Aunque en principio esto es factible debido a que el precio de la leche de Liconsa es sustancialmente menor al de la leche comercial, en realidad algunas plantas enfrentan problemas de baja demanda. En estos casos se requerirá ampliar el radio de distribución, lo que a su vez afectaría los costos de distribución, perdiéndose entonces el supuesto de los rendimientos constantes a escala.

También es necesario señalar que los posibles remanentes, pueden no corresponder a la realidad, ya que se han supuesto rendimientos constantes a escala, situación muy difícil de mantener a medida que se incrementa la capacidad utilizada, además de que es necesario conocer el criterio mediante el cual se distribuirían los litros extras a cada uno de los programas de Liconsa (PASL, Programa Comercial y Maquila y Suplementos Alimenticios). Finalmente, es importante mencionar que en la práctica, las empresas normalmente no utilizan al 100% su capacidad instalada.



v) Análisis de sustentabilidad financiera

En el cuadro 4.21 aparecen los índices de rentabilidad tanto del PASL como del Programa Consolidado. Se pueden observar en todos los casos valores negativos, pero menos desfavorables en el Programa Consolidado.

Se observa que la situación financiera de Liconsa continúa deteriorándose. En la evaluación de 2003 ya se había advertido esta tendencia y se apuntó la necesidad de revisar las normas que rigen la operación del PASL, incluyendo los topes de atención a beneficiarios, la compra de leche nacional, el precio de venta de la leche y las asignaciones de recursos fiscales para el programa. Los topes ya fueron eliminados para el ejercicio 2003, y los recursos fiscales para el Programa de Adquisición de Leche Nacional se han incrementado, pero no son destinados como tal para apoyar la operación del programa.


Cuadro 4.21

Rentabilidad Financiera de Liconsa S.A. de C.V.			
Periodo	Utilidades	Ingresos Totales	Rentabilidad
Programa Consolidado (miles de pesos)			
Acum 02	\$362,800	\$4,205,922	8.63%
Acum 03	\$180,524	\$4,239,209	4.26%
Acum 04	-\$140,947	\$4,403,873	-3.20%
Acum 05	-\$342,008	\$4,669,964	-7.32%
Enero	\$31,442	\$343,220	9.16%
Febrero	\$12,203	\$377,719	3.23%
Marzo	-\$17,267	\$423,625	-4.08%
Abril	\$2,070	\$376,132	0.55%
Mayo	-\$22,823	\$402,174	-5.67%
Junio	\$4,505	\$395,207	1.14%
Julio	\$33,490	\$437,625	7.65%
Agosto	\$29,377	\$396,000	7.42%
Septiembre	-\$24,005	\$460,707	-5.21%
Octubre	-\$31,882	\$441,595	-7.22%
Noviembre	-\$58,960	\$453,045	-13.01%
Diciembre	\$164,994	\$475,444	34.70%
Acum 06	\$123,146	\$4,982,493	2.47%
Programa de Abasto Social de Leche			
Acum 02	\$18,545	\$3,280,822	0.57%
Acum 03	-\$80,731	\$3,385,281	-2.38%
Acum 04	-\$460,386	\$3,308,330	-13.92%
Acum 05	-\$643,420	\$3,240,775	-19.85%
Enero	\$1,890	\$269,659	0.70%
Febrero	-\$16,735	\$259,074	-6.46%
Marzo	-\$38,857	\$274,853	-14.14%
Abril	-\$26,245	\$247,751	-10.59%
Mayo	-\$31,015	\$285,618	-10.86%
Junio	-\$21,947	\$278,410	-7.88%
Julio	-\$20,786	\$266,029	-7.81%
Agosto	-\$7,998	\$279,549	-2.86%
Septiembre	-\$77,739	\$272,462	-28.53%
Octubre	-\$79,825	\$285,350	-27.97%
Noviembre	-\$88,576	\$314,437	-28.17%
Diciembre	\$107,060	\$329,229	32.52%
Acum 06	-\$300,772	\$3,362,421	-8.95%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



En conclusión, y tal como se ha señalado en los análisis de costo-beneficio y costo-efectividad así como en los de sensibilidad y sustentabilidad financiera de 2003, 2004 y 2005 la operación del Programa Consolidado de Liconsa se ha vuelto progresivamente deficitaria— esto es, los egresos de la entidad han aumentado proporcionalmente más que los ingresos. La causa ha sido el aumento en el costo de los insumos para producción y, sobre todo, el sostenimiento del precio de venta de \$3.50 por litro en la leche de Abasto Social.



E. Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con la evaluación de Costo-Efectividad del Programa de Abasto Social de Leche se plantean las siguientes conclusiones, recomendaciones y apuntes prospectivos:

Primera. El Programa Consolidado—PASL, Comercial, Suplementos Alimenticios y Maquila— obtuvo un pequeño saldo a favor (equivalente a poco más de 2% de sus ingresos). El PASL presentó pérdidas, aún al incluir las transferencias fiscales (6.5% de sus ingresos). La operación del Programa Comercial, junto con Oportunidades y Maquila, permite que Liconsa utilice de manera más eficiente su capacidad instalada y contribuye al financiamiento de sus objetivos sociales. Sin embargo, al descontar los apoyos fiscales, dichos recursos son insuficientes para aliviar el progresivo deterioro que muestran las finanzas de la entidad.

Segunda. El análisis de los precios de venta al público beneficiario muestra que desde junio del 2001, fecha en que se fijó el precio de \$3.50, hasta noviembre de 2006, se ha tenido una pérdida de \$1.08 pesos por litro en términos reales (utilizando el índice precios de alimentos, bebidas y tabaco). Sin duda, ésta es la causa principal de la pérdida de autonomía financiera de Liconsa.

Tercera. Los indicadores de eficacia mostraron resultados mixtos: favorables en lo que se refiere a costo de ventas y gastos de operación; y desfavorables en lo que respecta a la distribución de litros equivalentes de leche del PASL. Los resultados financieros obtenidos fueron mucho mejores a los que se tenían previstos. Sin embargo conviene tomar con precaución esto último pues sólo fue posible debido a los apoyos fiscales recibidos del Gobierno Federal. La efectividad real en lo que se refiere a los beneficiarios disminuyó en los últimos tres años.



Cuarta. Los cálculos de eficiencia en la distribución de leche del PASL (ver cuadro 4.15) arrojaron resultados favorables durante 2006 tanto en lo que se refiere a litros distribuidos como a beneficiarios. Sin embargo, al considerar los errores de inclusión de beneficiarios al padrón la efectividad real tanto en beneficiarios como en litros distribuidos se situó considerablemente debajo de las metas, 79% en el primer caso y 80% en el segundo.

Quinta. En el análisis de costo efectividad, se observó que el costo medio real por litro durante 2006 fue \$5.06. De ahí del deterioro financiero de Liconsa. Aun al ajustar el precio de acuerdo con el índice de precios de alimentos, bebidas y tabaco (\$4.58), no se alcanza a cubrir en su totalidad los costos medios reales.

Sexta. El análisis de sustentabilidad financiera señala que el PASL no es rentable, en términos de la relación entre ingresos y egresos. A pesar de que en periodos anteriores la operación del programa había sido autofinanciable, la situación financiera de Liconsa depende de los recursos fiscales que le otorga el Gobierno Federal. Las causas de este deterioro han sido el aumento en el costo de los insumos para producción y, sobre todo, al sostenimiento del precio de venta de \$3.50 por litro en la leche de Abasto Social—precio que no había sido actualizado por costos e inflación desde el año 2001. En menor medida, los resultados financieros se han visto también afectados por la insuficiencia de recursos fiscales financiar los gastos de operación para la compra de leche nacional.

Séptima. En el Programa Consolidado la capacidad promedio utilizada respecto a la instalada fue de 74.2% y en el PASL fue de 54.6%. En caso de haberse aprovechado la capacidad instalada no utilizada, se hubiese logrado incrementar la producción de leche en un promedio de 37,994,159 litros por mes. que podrían haberse utilizado para aumentar el padrón en 2,191,971 beneficiarios potenciales al mes lo cual además hubiese incrementado los ingresos por venta.



Desde 2003 se ha incrementado la utilización de la capacidad instalada del Programa Consolidado y ha disminuido la correspondiente al PASL, lo cual resulta paradójico pues éste último programa es la prioridad de la entidad. La capacidad para producir leche sin subsidio se ha triplicado en el mismo lapso de tiempo.

Octava. Como se ha venido haciendo en evaluaciones anteriores, se recomienda revisar los lineamientos que rigen la operación del PASL, incluyendo los topes en atención a beneficiarios, la compra de leche nacional y el precio de venta de la leche. Es necesario también depurar el padrón de beneficiarios para otorgarle los beneficios a quienes verdaderamente los necesitan. De no llevarse a cabo estas acciones, la situación financiera global continuará deteriorándose y se requerirán cada vez mayores apoyos fiscales para cubrir sus objetivos.



V. Evaluación de operación administrativa

A. Cuadro resumen

1	El diseño operativo del PASL está efectivamente orientado a la consecución de sus objetivos generales y específicos, al menos en cuanto que se alinea hacia generación de los productos (componentes) definidos como necesarios para alcanzarlos.
2	El Órgano Interno de Control se ha dado a la tarea de elaborar un nuevo Sistema de Quejas y Denuncias. En cumplimiento al Seguimiento de las recomendaciones de la Evaluación externa de resultados del PASL 2005, el OIC se encuentra en una etapa de implementación del nuevo Sistema de Quejas y Denuncias.
3	El PASL cumple con informar a los beneficiarios acerca de sus derechos, las normas y los aspectos operativos más importantes, a través de las tarjetas de dotación, los envases de leche, carteles y folletería y, la página de Internet de Liconsa, de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación 2006.
4	En los puntos de venta suele haber un exceso de carteles que afectan la capacidad de identificar, recibir y procesar la información relevante.
5	Solamente 32% de los encuestados mencionó haber recibido información sobre la calidad nutricional de la leche Liconsa. La "Evaluación de Impacto Nutricional de la leche Liconsa 2006" señala que el consumo de esta leche ayuda a la disminución de la anemia y al aumento de talla de los niños beneficiarios.
6	Es necesario intensificar la supervisión por parte de los centros de trabajo mediante visitas a lecherías y a los domicilios de los beneficiarios para verificar el buen uso de la tarjeta de dotación.
7	Los tiempos de solicitud y respuesta del ingreso al programa se redujeron.
8	La operación de las lecherías se realiza con un alto cumplimiento a lo establecido en las Reglas de Operación, al menos de acuerdo a la percepción de los beneficiarios.
9	Existen algunas irregularidades con respecto al buen uso de las tarjetas de dotación.
10	Al 30% de las familias beneficiarias, de acuerdo a la Encuesta 2006, no se les ha aplicado un estudio socioeconómico.
11	Subsisten los problemas en torno a algunos aspectos de la operación de los comités de beneficiarios.



B. Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo dar a conocer los resultados de la evaluación de la operación administrativa, en lo referente al cumplimiento de las Reglas de Operación 2006; es decir, qué tan eficaz es la operación del Programa de Abasto Social de Leche para otorgar los apoyos a la población beneficiaria. Entre la información utilizada para la elaboración de este capítulo, se encuentran las siguientes fuentes:

- los sistemas de información;
- indicadores y presencia del PASL;
- el Sistema de Control del Padrón (SICOPA) y,
- los resultados de la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios 2006.⁷²

En este análisis se tratan los temas relativos a verificar la existencia y utilización de sistemas de información que permitan dar seguimiento al cumplimiento de las Reglas de Operación 2006; valoración de los indicadores de gestión y evaluación reportados para medir el adecuado desempeño del programa; verificación de los sistemas de información que son utilizados para dar seguimiento a las operaciones del PASL (sistemas de quejas y denuncias haciendo una comparación entre los resultados de la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios 2006, sobre el tema de quejas y lo reportado al Órgano Interno de Control, así como un análisis de la difusión y promoción del programa).

Además, la evaluación verifica si los beneficiarios conocen y cumplen con el reglamento del programa. Se hace un análisis del cumplimiento de las Reglas de Operación y el adecuado funcionamiento de los procesos, particularmente de los

⁷² Elaborada por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM-CCM.



tiempos de respuesta a las solicitudes de incorporación, del pago por trámites relativos al programa y a la atención, así como, los horarios, dotaciones de leche, entrega de apoyo y de la aplicación del sistema de puntaje a las familias que buscan incorporarse al padrón del PASL. Adicionalmente, se evalúa que los trámites se realizan sin costo alguno para los beneficiarios y que la atención del personal de Liconsa sea la adecuada con base en las Reglas de Operación 2006 y los manuales internos.

También se examina la operación de las lecherías, las características de las lecherías y comités de beneficiarios. Finalmente, se estudia la utilización de las computadoras en mano (PDA) en la aplicación del Registro de Información y el sistema de puntaje y la reducción de tiempos en la entrega de la tarjeta de dotación a las familias que buscan incorporarse al padrón.

C. Diagrama de flujo del PASL

Las características básicas del diseño operativo del programa se pueden representar en un diagrama de flujo, construido a partir de las ROP 2006 y de otros manuales e instrumentos normativos de Liconsa.⁷³ Su utilidad radica en que permite identificar y especificar los diversos criterios, actividades y puntos de decisión y control que surgen a lo largo de la operación del programa, en una forma sencilla que facilita su comprensión y puede servir también para monitorearlo y darle seguimiento.

El diagrama empieza con el planteamiento del *objetivo general* del programa, que consiste en “contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades, otorgando un beneficio al ingreso de las familias en condiciones de pobreza, mediante el

⁷³ Para el gráfico se tomó como base un Diagrama de Operación elaborado por Liconsa para la edición del *Manual del Ciudadano 2004*, al cual se le hicieron diversos cambios y adecuaciones para los efectos requeridos en la evaluación del año de 2004. Para la presente evaluación, el diagrama presenta sólo cambios menores, derivados de las modificaciones a las ROP 2006.



suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales al precio autorizado por el Consejo de Administración [de Liconsa]”.⁷⁴ En función de este objetivo, las ROP establecen una serie de estándares y procedimientos que orientan al programa hacia su consecución.

⁷⁴ Reglas de Operación 2006 del Programa Abasto Social de Leche, en www.liconsa.gob.mx



Gráfico 5.1
Diagrama de operación del PASL

OBJETIVO: Contribuir al desarrollo de capacidades y a la disminución o prevención, en su caso, del déficit nutricional, otorgando un beneficio al ingreso de las familias en condiciones de pobreza, mediante el suministro de leche de alta calidad y fortificada con vitaminas y minerales, a precio subsidiado con respecto al mercado y autorizado por el Consejo de Administración.

CRITERIOS DE SELECCIÓN
Para ser elegibles, los beneficiarios deberán:

- Formar parte de la población objetivo del programa: Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres adolescentes de 12 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años, adultos de 60 ó más años.
- Encontrarse en condición de pobreza de patrimonio (asentado en el Registro de Información elaborado por Liconsas) lo cual se determina mediante una evaluación de elegibilidad a través de un estudio y sistema de puntaje automatizado, con el fin de identificar a las familias con mayores carencias.
- Presentar acta de nacimiento de los posibles beneficiarios, Cartilla Nacional de Vacunación de los menores de 5 años, en su caso, Cédula Única del Registro de Población (CURP) del jefe de familia o su cónyuge, en caso de contar con ella, identificación oficial del titular y comprobante de domicilio.
- En el caso de mujeres en periodo de gestación o lactancia deberán presentar, respectivamente: constancia médica en la que se haga referencia a su situación de embarazo, acta de nacimiento o constancia de alumbramiento del recién nacido.
- Los enfermos crónicos y personas con discapacidad presentarán: constancia médica en la que se señale que se recomienda ingerir leche.
- No recibir beneficios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades no del Programa de Apoyo Alimentario.
Resp. SEDESOL y Liconsas

PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN
Información:

- Lineamientos generales.
- Criterios de selección.
- Condiciones de operación.
- Precios.
- Días y horarios del promotor social.
Resp. Unidad de Comunicación Social

IDENTIFICACIÓN DE ZONAS DE ATENCIÓN
El Programa de Abasto Social de Leche opera en localidades, colonias, zonas urbanas y rurales de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, mediante los puntos de atención autorizados por Liconsas.
Resp. Dirección de Abasto Social y Centros de Trabajo

SOLICITUD DE APERTURA DE LECHERÍA
Las solicitudes de instalación de los puntos de venta podrán provenir de instancias de gobierno, así como de los propios estudios que elabore Liconsas, y se deberán resolver en un plazo no mayor de 90 días naturales.
Resp. Centros de Trabajo

SOLICITUD DE INCORPORACIÓN DE BENEFICIARIOS
Un miembro adulto con responsabilidad en el hogar o los propios beneficiarios en caso de ser adultos, se presentan en la lechería e inician los trámites ante la promotora o el promotor social de Liconsas
Resp. Centros de Trabajo y Promotores

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD
Recaba información básica sobre las características de las localidades o colonias, la población objetivo, los servicios urbanos, medios de transporte, particularidades del predio o local propuesto para operar el punto de venta.
Resp. Centros de Trabajo

¿PROCEDENCIA DE NUEVA LECHERÍA?
Resp. Dirección de Abasto Social y Centros de Trabajo

¿PROCEDENCIA DE INCORPORACION?
Resp. Dirección de Abasto Social

APLICACIÓN DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN Y EL SISTEMA DE PUNTAJE
Los datos proporcionados por los hogares solicitantes son capturados y evaluados por un modelo estadístico computarizado que califica su condición socioeconómica y determina su inclusión en el padrón, de manera no discrecional, objetiva y transparente.
Resp. Dirección de Abasto Social

MONTO DE LOS APOYOS Y ESQUEMA DE OPERACION
Distribución y dotación de leche de alta calidad a precio subsidiado con base en dos esquemas:

1. Abasto comunitario
Dotación de leche según el número de beneficiario en la familia:

NÚMERO DE BENEFICIARIOS	LITROS DE LECHE POR SEMANA
1	4
2	8
3	12
4	16
5	20
6 y más	24

2. Convenios interinstitucionales
Unidades Liconsas mantendrá la operación de convenios y acuerdos interinstitucionales con instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a efecto de otorgar el beneficio de la leche para aquellos segmentos de la población objetivo que no estén siendo atendidos mediante el mecanismo anterior.

PADRON DE BENEFICIARIOS
Liconsas constituirá un padrón con la información proporcionada por los beneficiarios, que deberá contener las características de los integrantes del hogar y de los beneficiarios, y de la dotación que reciben.
Resp. Dirección de Abasto Social

ENTREGA DE TARJETA DE DOTACION
Resp. Dirección de Abasto Social, Centros de Trabajo y Promotores

LECHERÍA



Dichos estándares y procedimientos empiezan con la definición de los *criterios de selección* que deberán cubrir beneficiarios para ser elegibles de incorporarse al programa. Dichos criterios consisten básicamente en formar parte de la población objetivo (niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres adolescentes de 12 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años, adultos de 60 o más años), encontrarse en condición de pobreza conforme a los parámetros establecidos en el sistema de puntaje del programa, y presentar la documentación requerida por el programa. Adicionalmente, se establece que “No podrán ser beneficiarios del Programa de Abasto Social de leche los hogares de localidades que reciben apoyos alimentarios de otros programas del Gobierno Federal, incluyendo el programa de desarrollo humano Oportunidades y el programa de Apoyo Alimentario”. La definición de estos criterios corre a cargo del Consejo de Administración de Liconsa, y en ellos participan también Sedesol y la SHCP.

El siguiente paso es la *identificación de zonas de atención*, que se refiere a las localidades, colonias, zonas urbanas, semiurbanas y rurales de las 32 entidades federativas en las que opera el programa, mediante los puntos de atención autorizados por Liconsa. Para ello, se seleccionarán las localidades, colonias o zonas susceptibles de atender, considerando las microrregiones definidas por la Sedesol, y la información socioeconómica disponible del INEGI.

Posteriormente, surge la *solicitud de apertura de lechería*, que podrán provenir de instancias de gobierno, así como a través de los propios estudios que elabore Liconsa. Una vez hecha la solicitud, se aplica el *estudio de factibilidad para la instalación de una lechería*, instrumento metodológico que permite recabar la información básica sobre las características de las localidades o colonias, la población objetivo, los servicios urbanos, medios de transporte, particularidades del predio o local propuesto para operar el punto de venta; todo ello con el



propósito de analizar la factibilidad de abrir un punto de venta. Esta responsabilidad está a cargo de los Centros de Trabajo de Liconsa en los estados y regiones del país. Con base en los resultados del estudio de factibilidad, se determina la *procedencia de la nueva lechería*, lo cual es responsabilidad de la Subdirección del Padrón de Beneficiarios de Liconsa.

En caso que proceda instalar la nueva lechería, se empieza entonces a aceptar *solicitudes de nueva incorporación al padrón de beneficiarios*, para lo cual normalmente un miembro adulto con responsabilidad en el hogar o los propios beneficiarios en caso de ser adultos, se presentan en la lechería e inician los trámites correspondientes ante la promotora o el promotor social de Liconsa.

Como parte de dichos trámites, está la *aplicación del registro de información y el sistema de puntaje* del programa, mediante el cual los datos proporcionados por los hogares solicitantes son capturados y posteriormente evaluados a través un modelo estadístico computarizado que califica su condición socioeconómica y determina la *procedencia de incorporación* al programa, de manera no discrecional, objetiva y transparente. El levantamiento del registro de información es responsabilidad de los promotores, y el procedimiento estadístico y la determinación de la procedencia de incorporación corren a cargo de la Subdirección del Padrón de Beneficiarios de Liconsa. Cuando se trata de nuevas incorporaciones de beneficiarios en lecherías ya instaladas y en funcionamiento, estos procesos en específico son idénticos a los que se siguen en las nuevas.

Una vez que procede la incorporación al programa, Liconsa integra al solicitante al *padrón de beneficiarios*, que se construye con base en la información proporcionada por los propios beneficiarios, y que deberá contener las características de los integrantes del hogar y de los beneficiarios, así como de la dotación que reciben. Al integrarse al padrón, Liconsa expide y entrega una *tarjeta de dotación* al beneficiario o al adulto que lo representa—que se convierte en



titular de la tarjeta. En esta—que puede ser de cartón para perforar a plástica con código de barras—se registra la dotación semanal a la que tiene derecho el o los beneficiarios del hogar, la lechería donde deberá retirar la leche y—en el caso de las de cartón—los días de la semana y los horarios en que deberá realizar el retiro. La integración de los beneficiarios al padrón y la emisión de las tarjetas están a cargo de la Subdirección del Padrón de Beneficiarios de Liconsa, mientras que la entrega de las mismas se realiza a través de los Centros de Trabajo y específicamente de los promotores sociales.

Finalmente, con su tarjeta de dotación, el titular acude a la lechería a retirar la leche que le corresponde, conforme al *monto de los apoyos* autorizados. El apoyo consiste en la dotación de leche de alta calidad a precio subsidiado, según el número de beneficiarios en la familia:

<i>Número de beneficiarios</i>	<i>Litros de leche por semana</i>
1	4
2	8
3	12
4	16
5.....	20
6 y más.....	24

Para realizar la entrega, Liconsa mantendrá dos esquemas: uno de *Abasto Comunitario* con base en su propia estructura de lecherías y puntos de venta, y otros de *Convenios Interinstitucionales*, mediante los cuales Liconsa mantiene convenios y acuerdos interinstitucionales con instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a efecto de otorgar el beneficio de la leche para aquellos segmentos de la población objetivo que no estén siendo atendidos mediante el mecanismo anterior.



D. Verificación de la existencia y utilización de sistemas de información que le permitan dar un seguimiento interno al cumplimiento de Reglas de Operación

Al elaborar el análisis de los sistemas de información se observó que Liconsa tiene indicadores que le permiten medir—de manera parcial—la eficacia en la operación del PASL. Con base en los sistemas que tiene Liconsa se pudo comprobar que existen algunos indicadores de gestión que incluyen la medición de:

- la capacidad utilizada en plantas,
- la eficiencia de las plantas,
- las mermas,
- indicadores financieros de la cartera vencida,
- presencia,
- el factor de retiro,
- los ingresos por ventas,
- los costos de adquisición de leche en polvo y,
- los gastos de operación por empleado.

Adicionalmente, se entrega a la Presidencia de la República el seguimiento de las metas presidenciales que es un indicador solamente de la presencia del PASL; es decir, integra indicadores del número de beneficiarios atendidos y los litros de leche distribuidos.

Con relación a la medición del impacto nutricional de la leche fortificada en la disminución o prevención del déficit nutricional, se hace una mención en las Reglas de Operación 2006 de que serán elaborados por el Instituto Nacional de Salud Pública. De acuerdo al *Seguimiento de las recomendaciones de la Evaluación Externa de Resultados 2005*: “en materia de medición del impacto nutricional, en Liconsa existen limitaciones técnicas y científicas, para llevar a



cabo por sí misma el establecimiento de este tipo de indicadores, por lo anterior se contrató al Instituto Nacional de Salud Pública para llevar a cabo el estudio “Evaluación de eficacia de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre la prevalencia de anemia, la deficiencia de micronutrientes y el desarrollo neuroconductual de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa.”⁷⁵

Por otra parte, la recomendación referente a medir el ahorro monetario que tienen las familias por la diferencia entre el precio de la leche Liconsa y otras marcas comerciales (Lala, Alpura, etc.), fue atendida al incorporarse en los indicadores de resultados de las Reglas de Operación 2006:

9.- Ahorro por litro a las familias beneficiarias	Determinar el ahorro por cada litro de leche en las familias beneficiarias	Eficacia / Trimestral
Fórmula = [(precio comercial de leches equivalentes – precio de leche Liconsa) / (Precio comercial de leches equivalentes)] x 100		

En la Subdirección de Padrón de Beneficiarios se aplicó una encuesta a los beneficiarios sobre la calidad y el servicio en los años 2004, 2005 y 2006, que tuvo una representatividad a nivel nacional; entre los temas que incluyeron en dicha encuesta, se encuentran:

- Operación (tiempos de respuesta a la solicitudes de incorporación al padrón y tiempos de respuesta a las reposiciones de tarjetas);
- quejas y denuncias;
- el trato de los promotores sociales, concesionarios y distribuidores y Comité de Beneficiarios y,

⁷⁵ Seguimiento a Recomendaciones de la Evaluación Externa 2005, del Programa Abasto Social de Leche (segunda etapa), Plan de Trabajo.



- la calidad de la leche Liconsa (sabor y precio).



E. Valoración de los indicadores de gestión y evaluación reportados

Liconsa cuenta con una serie de indicadores de gestión y evaluación que se reportan periódicamente con el propósito de conocer el desempeño operativo y financiero. Los indicadores que tiene Liconsa se establecen con base en el Artículo 54, fracción IV. Inciso b) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 y las Reglas de Operación 2006 del PASL, en el que se señala que los programas sociales sujetos a Reglas tienen la obligación de presentar trimestralmente a la cabecera de sector, Sedesol, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ocho indicadores de resultados que buscan medir el desempeño social (metas y la presencia por grupos de población), económico, de la calidad nutricional y productivo de la empresa:

1. Cumplimiento de la meta de población autorizada a beneficiar con el PASL (porcentaje de cumplimiento con respecto a la meta). El indicador tuvo un resultado del 106.1% en el año 2006 y lo satisfactorio es el 100%.
2. Impacto económico del gasto, que busca identificar el efecto en la población atendida por cada peso gastado en la operación del PASL. El resultado del indicador promedio fue de 1.32 pesos por peso gastado en el 2006 y lo sobresaliente sería igual o mayor a un 1.0 peso.
3. Calidad nutricional de la leche que mide el contenido proteico respecto a la Norma Oficial Mexicana (NOM). El indicador tuvo un resultado de 102.9% en el año 2006 y lo sobresaliente es igual o mayor al 100%.
4. Población atendida por género que permite conocer el porcentaje de la población atendida por género, respecto al total de los beneficiarios del padrón. El resultado del indicador señala que 57.9% del padrón es población femenina y 42.1% masculina.
5. Atención de la población de 6 meses hasta los 12 años de edad. Este indicador explica el porcentaje que existe de niños y niñas respecto al



padrón total. En el 2006, la presencia de este grupo fue del 66.3%, muy por debajo del 90% que se registró en el año de 2002.

6. Atención a adultos mayores de 60 años o más. Este indicador explica el porcentaje de atención que se tiene de la población de 60 años o más respecto al total del padrón. En el 2006 se tuvo un resultado del 13.6% y crecerá aún más conforme nuestro país avance en el proceso de transición demográfica.
7. Atención a enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años de edad. En el cierre del año 2006, se tuvo un resultado de este indicador del 5.5%.
8. Atención a otros sectores de población, como son: mujeres de 45 a 59 años de edad, mujeres de 13 a 15 años de edad y mujeres en periodo de gestación y lactancia. Según la Dirección de Finanzas y Planeación de Liconsa, el indicador llegó a 14.5% en el 2006.

Para las Reglas de Operación de 2006, se incorporan dos nuevos indicadores, que son siguientes:

- El ahorro por litro a las familias beneficiarias, que permite determinar cuánto ahorran las familias al comprar la leche Liconsa con respecto a otras marcas comerciales. Al cierre del año 2006, las familias beneficiarias tenían un ahorro, en promedio, del 59.7% con relación a las marcas comerciales.
- Cumplimiento de los Convenios Interinstitucionales programados. Para el 2006, se tenía un cumplimiento en dichos Convenios de 95.5% y lo sobresaliente es igual o mayor al 100%.

La Dirección de Finanzas y Planeación cuenta con otros indicadores de gestión que contienen información sobre los siguientes aspectos:

- Capacidad utilizada de las plantas;
- Eficiencia en las plantas industriales;
- Mermas;



- Eficiencia en los centros de trabajo, urbanos y rurales;
- Cartera vencida;
- Rotación de inventarios de producto terminado;
- Cumplimiento del programa de distribución;
- Factor de retiro de dotaciones (en litros);
- Ingresos por venta de leche, líquida y en polvo;
- Costo de adquisición de leche en polvo; y
- Gastos de operación por empleado.

Por otra parte, en la Dirección de Abasto Social se han generando 42 indicadores sobre la operación del PASL y del Programa Comercial que se dividen en cinco temas, que son indicadores por beneficiario, empleado, lechería, promotor social y distribución de leche, entre los que destacan:

- Gastos de padrón por beneficiario;
- Gastos de distribución de leche fluida por beneficiario;
- Gastos de distribución de leche en polvo por beneficiario;
- Gastos por tarjeta no entregada a las familias beneficiarias;
- Ventas netas del PASL por beneficiario;
- Utilidad o pérdida de operación del PASL y Programa Comercial por beneficiario;
- Litros distribuidos del PASL por beneficiario;
- Ventas netas del PASL por empleado;
- Ventas netas del Programa Comercial por empleado;
- Utilidad o pérdida de operación del PASL y Programa Comercial por empleado;
- Factor de retiro de leche distribuida del PASL por beneficiario;
- Beneficiarios por empleado;
- Lecherías por empleado;
- Gastos de operación por lechería;



- Gastos de padrón por lechería;
- Gastos de distribución por lechería;
- Gastos de padrón por promotor social; y
- Litros distribuidos del PASL por promotor social.

Además, la Dirección de Abasto Social cuenta con indicadores que miden la productividad, calidad del padrón de beneficiarios, el nivel de satisfacción y la calidad en el servicio a los beneficiarios:

- Promedio diario de registros de información levantados por promotor social;
- Promedio diario de altas totales incorporadas al padrón por promotor social;
- Porcentaje de cumplimiento de la meta de padrón de beneficiarios;
- Porcentaje de las bajas por inasistencia comprobada;
- Promedio de atención de lecherías por promotor social;
- Oportunidad en la impresión de las tarjetas de dotación oficial;
- Encuesta sobre la calidad y los servicios de Liconsa;

De acuerdo a los resultados del análisis de la existencia, utilización de los sistemas de información y la valoración de los indicadores, este equipo evaluador recomienda que los indicadores del Programa de Abasto Social de Leche, sean ordenados de acuerdo a la estructura de la Matriz del Marco Lógico (MML). Con el objetivo de que los indicadores puedan proporcionar información que coadyuven en la toma de decisiones, será de gran utilidad que un conjunto limitado de indicadores estratégicos—que no estuvieran altamente correlaciones entre sí y que a su vez fueran lo suficientemente sensibles para poder reflejar los cambios en las variables de interés; que fueran eficientes en términos de costos, tiempo y accesibilidad, además de válidos—fueran elaborados, priorizados y seleccionados conforme a la lógica vertical de la MML: actividades, productos, propósito y fin.



F. Verificación de los sistemas de información, mecanismos de evaluación interna, de los mecanismos de quejas, denuncias e irregularidades

i) *Quejas y denuncias recogidas por el Órgano Interno de Control*

El sistema de quejas y denuncias de los beneficiarios que recaba el Órgano Interno de Control (OIC) se concentra a nivel central y, existen tres formas principales para captar las quejas:

- 1) de los teléfonos gratuitos 01-800;
- 2) los buzones que se encuentran en oficinas de los centros de trabajo y del corporativo y,
- 3) otros números telefónicos y 01-800 que reportan a la Dirección de Abasto Social y a los centros de trabajo de Liconsa.

Los informes sobre quejas y denuncias concentrados por el Órgano Interno de Control (OIC) en el año 2006 señalan que se presentaron 1,361 quejas sobre irregularidades relacionadas con los concesionarios, los Comités de Beneficiarios, los promotores sociales y el servicio que presta Liconsa. De las quejas derivadas o pendientes, los concesionarios tuvieron 47.9% (653), los Comités 30.8% (419), atribuidas a Liconsa 15.2% (207), y en los promotores sociales 6.0% (82).

Cuadro 5.1

Actor operativo	Quejas	% del total
Concesionarios	653	47.9
Comité de Beneficiarios	419	30.8
Atribuidas a Liconsa	207	15.2
Promotores sociales	82	6.0
Totales	1,361	100.0

Fuente: Órgano Interno de Control de Liconsa (2006).

Como se ha venido informando desde la evaluación del 2005, el análisis del resultado de las quejas permite observar que los beneficiarios denuncian más a



los concesionarios que a cualquier otro actor del programa; al menos en lo referente a las quejas formales a través de los medios que registran el OIC. Según los datos del OIC, los concesionarios tenían el mayor número de quejas (653), de las cuales se resume de la siguiente manera: 39.1% por “condicionar la venta de otros productos o negativa de venta”; 24.0% por “trato indebido al usuario”; 16.4% por “desvíos de leche”; 7.7% por “Anomalías con la tarjeta”; 5.5% por “incumplimiento de horario”, y 2.8% el resto por quejas de diversa índole (alteración en el precio de la leche, cuotas o gratificaciones y reubicación de la lechería).

Otro de los actores operativos con un elevado contacto con los beneficiarios es el Comité de Beneficiarios. Con relación a las principales quejas dirigidas hacia dicho Comité (419), el 39.4% fueron por “desvío en la venta de leche”, 20.5% por “condicionamiento o negativa de venta”, el 15.3% se debió al trato indebido; y el restante 11.5% se debió a problemas con el Comité y por cuotas o gratificaciones. Entre las quejas atribuibles a Liconsa (207), 72.5% se debieron por “anomalías en el abasto”, 17.9% fueron por “alteración del producto”, y 9.7% por la “reubicación de la lechería”. En cuanto a las quejas levantadas en contra de los promotores sociales (82), 41.5% eran por “anomalías con las tarjetas”, 37.8% por “malos tratos o trato indebido” y 20.7% por “problemas con el promotor”.

De este análisis se puede concluir:

1. el número de quejas y denuncias no necesariamente son representativas del conjunto de irregularidades que se han generado, debido a la magnitud del programa y a la enorme cantidad de operaciones que se generan diariamente;
2. los centros de trabajo realizan una escasa supervisión sobre la operación del PASL, el trabajo de los promotores sociales, Comités de Beneficiarios y áreas de distribución, lo que no permite conocer con mayor precisión los problemas de los beneficiarios en lecherías;



3. cabe subrayar que prácticamente no se hacen visitas domiciliarias a las familias para conocer su opinión sobre el programa;
4. finalmente, tampoco se realizan sondeos permanentes sobre la calidad en el servicio, del producto y trato del personal de Liconsa en los centros de trabajo por parte del OIC.

Es importante mencionar que el OIC tiene la facultad de *“vigilar, investigar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos federales y aplicar la Ley de la materia...”*. Esto implica que las quejas y denuncias que no involucren a los servidores públicos, deben tener sus propios canales de resolución; los concesionarios no son servidores públicos, por lo que el OIC no tendría porque atender ese tipo de denuncias, lo que evidencia que el diseño de la presentación de quejas y denuncias contiene un error de tipo estructural que sería conveniente modificar.

De acuerdo al Seguimiento de las recomendaciones de la Evaluación externa de resultados del PASL 2005, con información al 31 de diciembre de 2006, el OIC se ha dado a la tarea de elaborar un nuevo Sistema de Quejas y Denuncias, que *“actualmente se encuentra en fase de instalación y pruebas, por lo que a la brevedad estará funcionando en los centros de trabajo con que cuenta Liconsa... El nuevo Sistema de Quejas y Denuncias tiene como una de sus características principales, el que cada centro de trabajo reciba, reporte, atienda y responda, las quejas y denuncias a través del 01-800 con que se cuentan actualmente, situación que será debidamente supervisada, evaluada y aprovecha por el Órgano Interno...”*⁷⁶

Este equipo evaluador recomienda implementar a corto plazo el nuevo diseño de Sistema de Quejas y Denuncias, el cual debe adecuarse a las características del PASL, en colaboración con los principales actores involucrados—beneficiarios,

⁷⁶ *Ibidem.*



encargados de lecherías, promotores sociales (sindicato), Comité de Beneficiarios, funcionarios de Liconsa del área del Órgano Interno de Control (OIC), Planeación, Difusión y las que se consideren pertinentes. Se recomienda además, fortalecer las áreas de supervisión de los centros de trabajo, con la finalidad de evaluar el funcionamiento, operación de las lecherías y trabajo en campo de los promotores sociales.

Se recomienda fortalecer las áreas de supervisión de los centros de trabajo, con la finalidad de evaluar el funcionamiento, operación de las lecherías y trabajo en campo de los promotores sociales, Comités de Beneficiarios y áreas de distribución. Se recomienda además realizar visitas domiciliarias a las familias beneficiarias para conocer su opinión sobre el funcionamiento del programa y evaluar la calidad en el servicio, del producto y trato personal de Liconsa en los centros de trabajo por parte del OIC.

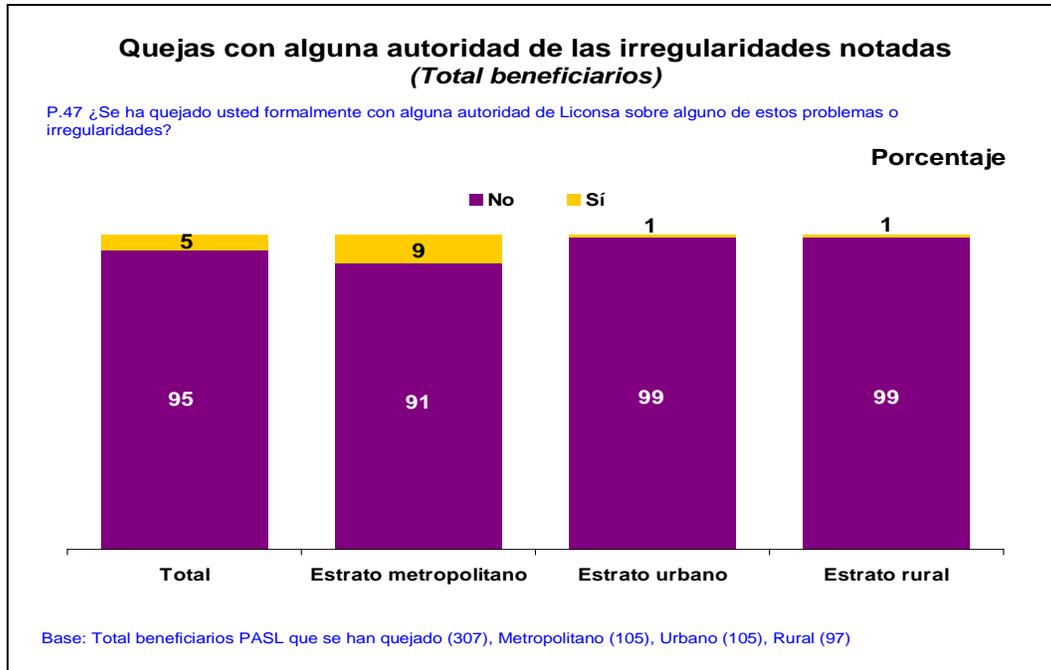
ii) Quejas, denuncias e irregularidades recogidas en la encuesta 2006

La Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios del PASL 2006, realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM-CCM, reunió a un total de 1,635 hogares encuestados, de los cuales 12% fueron individuos que viven en estratos rurales, 29% viven en estratos urbanos y 58% en estratos metropolitanos. Lo anterior significa que 88% de dichos entrevistados se ubican dentro de áreas urbanas. Del total de hogares, 1,003 entrevistados que equivalen al 61% de la muestra, pertenecen al Programa de Abasto Social de Leche (PASL).

En la encuesta aplicada a familias beneficiarias realizada en el 2006, se observa que 5% de los entrevistados señalaron que se han quejado formalmente con alguna autoridad de Liconsa sobre problemas o irregularidades detectadas.



Gráfica 5.2

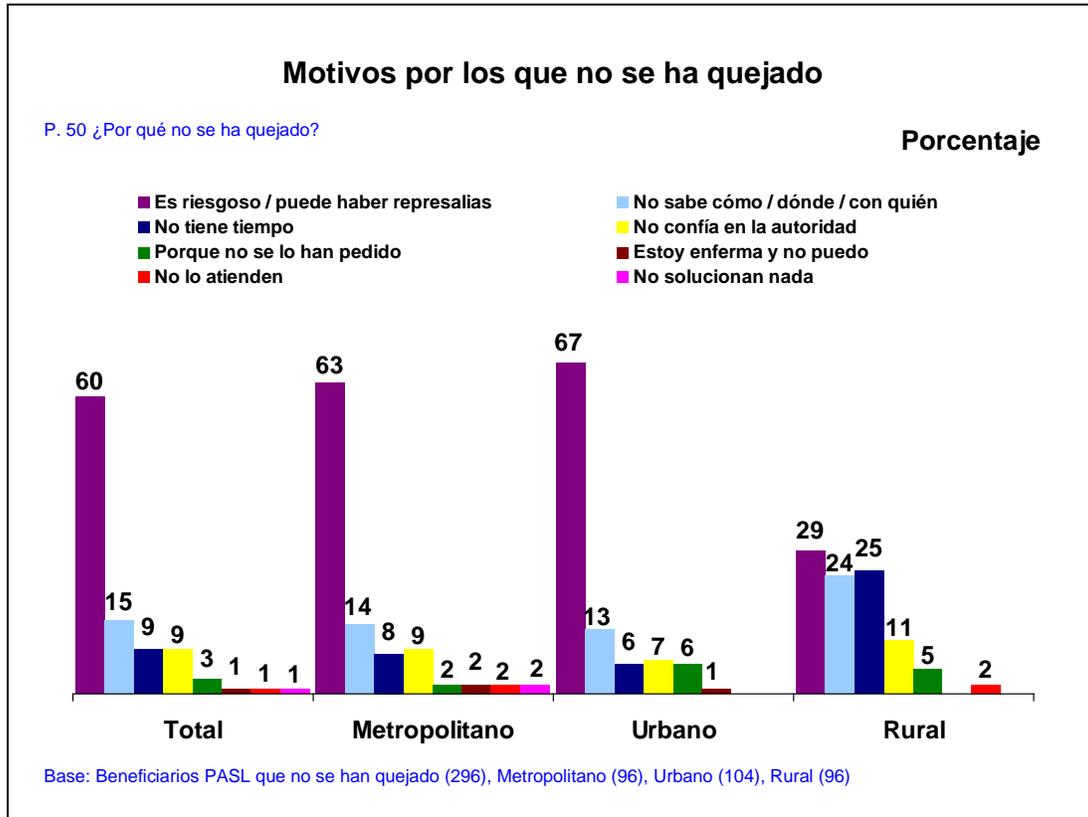


Según los resultados de la encuesta, de los 95 de cada 100 entrevistados que no han hecho una denuncia, 60% dice que es riesgoso o puede haber represalias; 15% dice que no sabe cómo, dónde y con quién; 9% señala que no tienen tiempo para poner la queja; y, 9% dice que no confía en la autoridad. En este sentido, resalta que la mayoría de los que no se han quejado tienen miedo a que se les reprima si realizan una queja, y de acuerdo al resultado del trabajo de campo,⁷⁷ es muy probable que la represión provenga del promotor social (personal de Liconsa), quien tiene el mayor contacto con el beneficiario.

⁷⁷ Ver la *Bitácora de Campo* de la Encuesta a Beneficiarios y No Beneficiarios 2006, realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM-CCM.



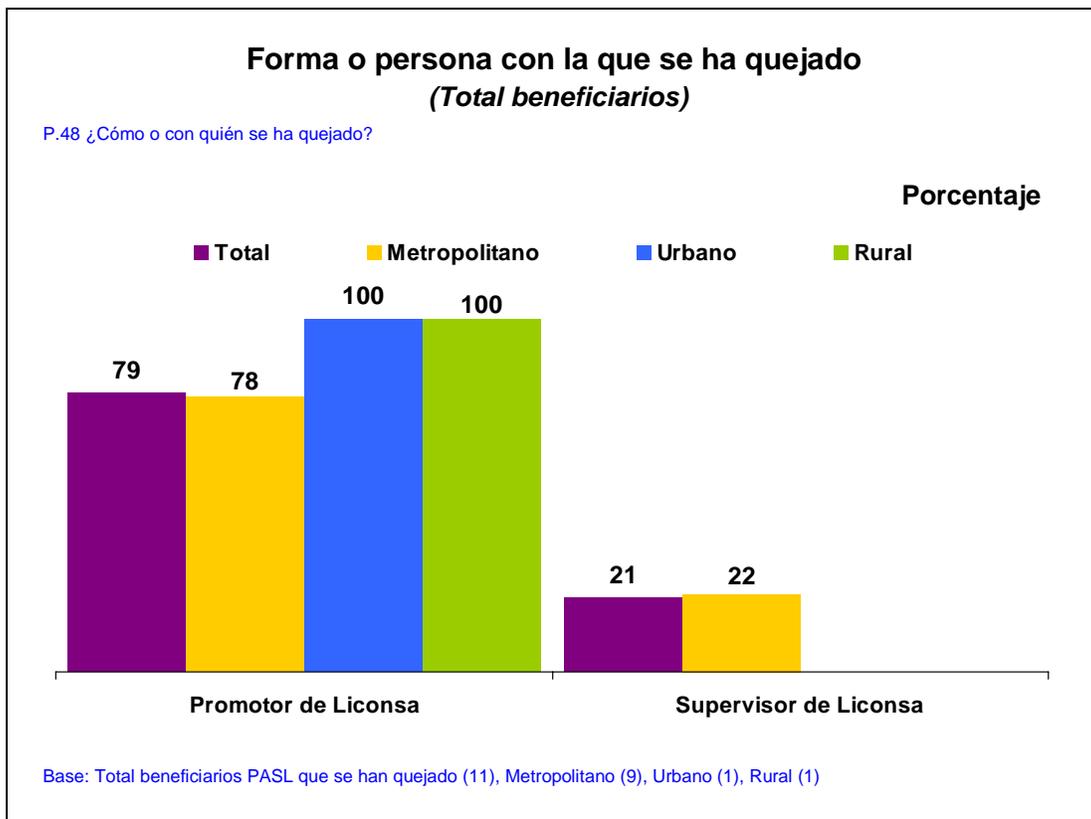
Gráfica 5.3





Otro de los aspectos determinantes sobre el tema de las quejas, es que no llegan a los canales formales; 79 de cada 100 manifestaron que se quejaron con el promotor social o trabajador social (en las zonas rurales y urbanas el único canal de quejas es con el promotor social), 21 de cada 100 con el supervisor.

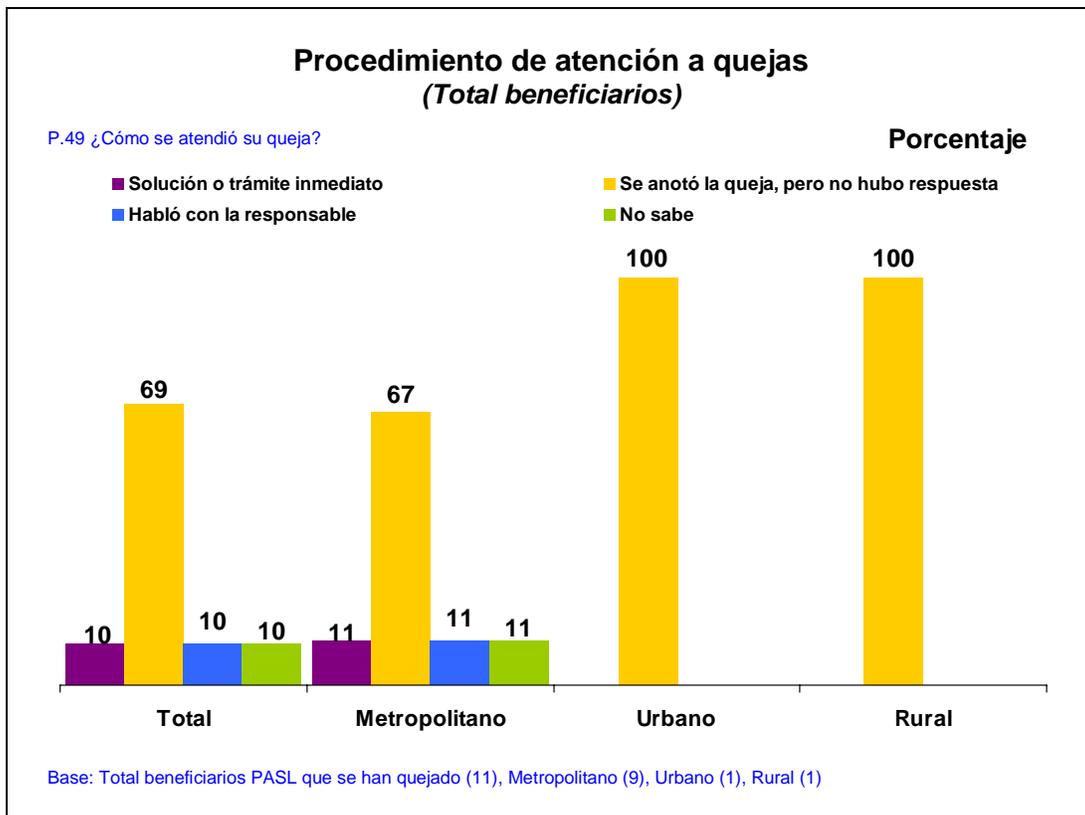
Gráfica 5.4





Por otro lado, llama la atención que 69% de los que se quejaron, manifestaron que aunque se anotó su queja, no hubo una respuesta (en las áreas rurales y urbanas el 100% señaló que se anotó su queja pero no hubo respuesta). En cuanto a los que se quejaron y tuvieron una solución o trámite inmediato a su problema solamente fue 10% (se reduce la proporción de 2005 en donde 16% había señalado que su queja tuvo respuesta y solución). De cualquier forma, el dato resulta relevante y señala una deficiencia y área de oportunidad para mejorar el sistema de quejas y denuncias de Liconsa.

Gráfica 5.5





iii) Difusión y promoción del programa

Con relación a las tareas de difusión y promoción realizada por Liconsa, en donde orientan y dan a conocer entre los beneficiarios del programa “sus derechos y obligaciones, causas de incumplimiento, retención y suspensión de derechos, así como los lineamientos generales para determinar la población objetivo, criterios de selección y elegibilidad”, además de la difusión del funcionamiento del PASL, en donde se incluye las atribuciones del Comité de Beneficiarios, el promotor social, etc. En el apartado 5.2 de las Reglas de Operación 2006 referente a la promoción, se menciona lo siguiente:

Liconsa en sus puntos de atención contará con información suficiente y oportuna sobre las condiciones de operación: precio de venta autorizado, días y el horario en que asiste el promotor social, y periódicamente información nutricional o de interés comunitario, entre otros. Asimismo, se promoverá la participación social entre las familias, con el objeto de fortalecer al Comité de Beneficiarios en sus acciones de contraloría social en cada uno de los puntos de venta en el país.

Los resultados de la evaluación sobre la promoción y difusión, permiten señalar que Liconsa diseñó y emitió diversos carteles y trípticos informativos cumpliendo con los temas y el contenido que exige la normatividad en la materia; elaboró trípticos informativos sobre los Comités de Beneficiarios; carteles con información básica del PASL para las familias beneficiarias, sobre la actualización del Padrón de Beneficiarios, sobre la prohibición de utilizar este programa con fines electorales, de los compromisos que adquirió con la ciudadanía mediante las Cartas Compromisos al Ciudadano establecidas con la Secretaría de la Función Pública que reducen los tiempos de atención para la incorporación al padrón de beneficiarios y la apertura de lecherías, entre otros temas.

En las Reglas de Operación 2006 se señala también que la información sobre los resultados de las evaluaciones externas y estudios relacionados directamente con



el PASL, deben hacerse del conocimiento del público en general, mediante su publicación en Internet, a través de la página de Liconsa o de la Sedesol. Esta situación fue comprobada y se constató que en la página de Liconsa (www.liconsa.gob.mx) se encuentra la Evaluación de Externa Resultados del PASL del primer semestre del año 2006—realizada por este mismo equipo de trabajo—, la versión ejecutiva de la Evaluación del Impacto Nutricional de la Leche Fortificada de Liconsa que elaboró el Instituto Nacional de Salud Pública, así como aspectos generales del programa tales como: beneficiarios (nombres de los titulares de las familias beneficiarias), indicadores de resultados, cumplimiento de metas financieras y sociales, aspectos de producción, de distribución y de control de calidad y lo referente a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Otro aspecto es el relacionado con el envase de leche en donde se debe incluir la siguiente leyenda: *“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.”* Se comprobó que dicha leyenda se encuentra en las bolsas y empaques de la leche que distribuye Liconsa a sus beneficiarios. Con lo anterior, se cumple con los requerimientos señalados en las Reglas de Operación 2006 y con el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social.

Resalta también el hecho de que al reverso de las tarjetas de dotación—tanto plásticas, de cartón como provisionales—está escrita la normatividad del uso de las tarjetas de beneficiarios. También se puede encontrar el número de quejas y denuncias 01-800 en tinta roja. Esto cumple satisfactoriamente con las Reglas de Operación 2006 del PASL.

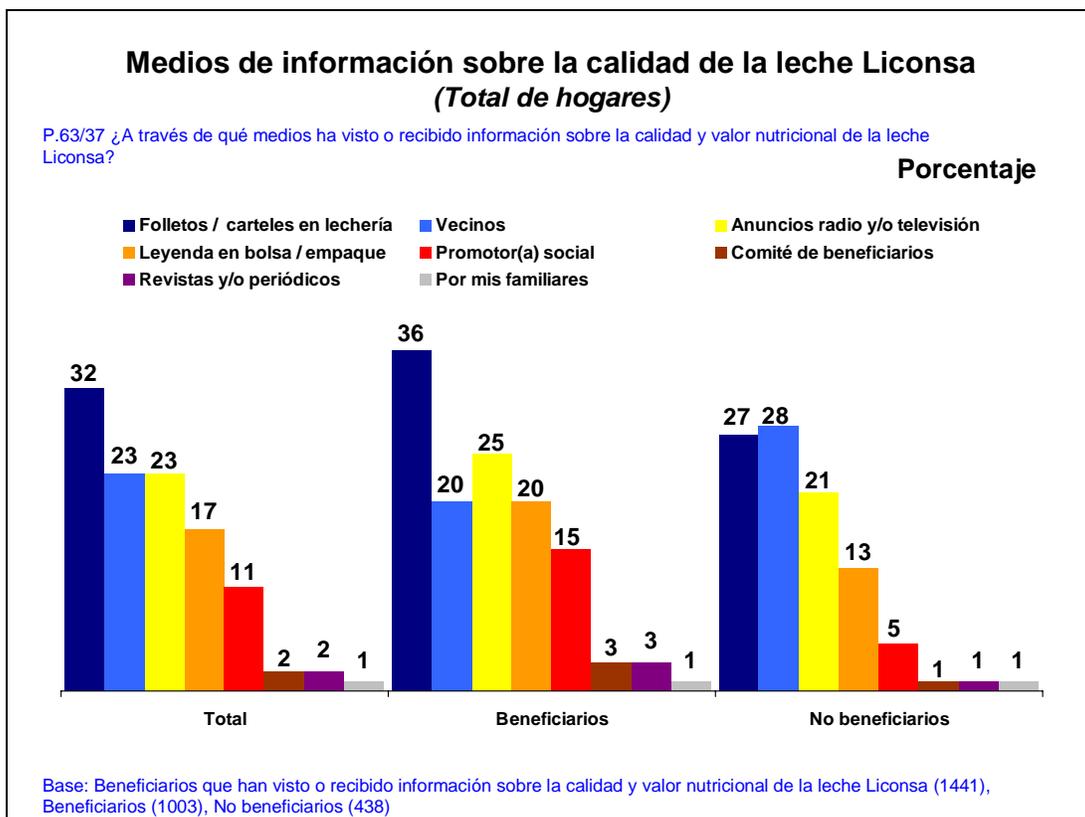
Sin embargo, es necesario recalcar que en los puntos de venta suele haber un exceso de carteles que afectan la capacidad de identificar, recibir y procesar la información relevante. Se debe recordar que cuando los titulares de las tarjetas van a por el beneficio a los puntos de venta permanecen entre 5 y 15 minutos en



el lugar. Por otra parte, es necesario tomar en cuenta la pobre cultura de lectura de la población, lo que finalmente reduce el impacto de los carteles.

En la Evaluación externa de resultados del PASL 2005, este equipo evaluador recomendó “consolidar la información difundida a través de carteles, para que llegue oportunamente y con mayor calidad a los beneficiarios”; misma que fue atendida por Liconsa. Sin embargo, dado los resultados de la presente evaluación, se recomienda generar estrategias de comunicación más efectivas, seleccionando, priorizando y consolidando la información que Liconsa pretenda hacer llegar a los beneficiarios del programa, tomando en cuenta 1) el poco tiempo que los beneficiarios están en los puntos de venta y 2) la pobre cultura de lectura de la población en general.

Gráfica 5.6





Un ejemplo del problema que implica hacer llegar la información a los beneficiarios la podemos encontrar en el caso de la difusión y promoción de la calidad y valor nutricional de la Leche Liconsa. En la Encuesta a Beneficiarios del 2006, solamente 32% de los encuestados mencionó haber recibido dicha información en folletos y carteles en lecherías. El 23% se enteró por medio de los vecinos; 23% en anuncios de radio y televisión; 17% en la leyenda de la bolsa de la leche; 11% por el promotor social; 2% se lo dijo el Comité de Beneficiarios; 2% en revistas y 1% lo escuchó de sus familiares.

Este equipo evaluador recomendó en la Evaluación externa de resultados 2005, “Difundir las bondades y características nutricionales de la fortificación de la leche Liconsa”; esta recomendación fue atendida por Liconsa a través de un programa de difusión con carteles, inserciones en periódicos y la página de Internet de Liconsa. De acuerdo a la “Segunda Evaluación de Impacto Nutricional de la leche fortificada Liconsa 2006, peso y talla”, elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública, los niños que consumieron leche fortificada Liconsa observaron una considerable disminución de anemia y alcanzaron una mayor talla que los niños que no recibieron el apoyo. Estos resultados señalan que una de las fortalezas del programa es precisamente la fortificación de la leche y el impacto nutricional de la misma.

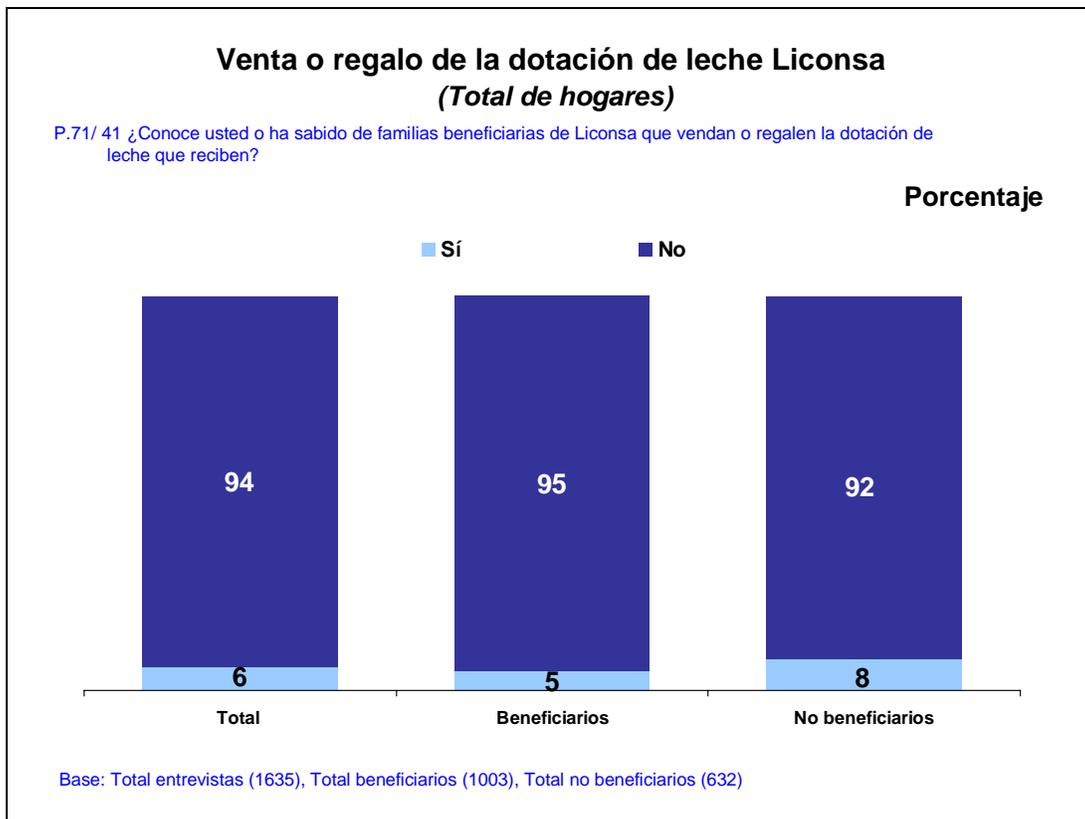
Por lo anterior, este equipo evaluador recomienda que Liconsa genere campañas permanentes de información sobre la calidad nutricional de la leche y los resultados generados por consumirla, dado los buenos resultados de la “Evaluación de Impacto Nutricional de la leche Liconsa 2006” y a que este punto en particular es una de las mayores fortalezas del programa.



G. Verificación de que los beneficiarios conocen el reglamento al cual están sujetos las familias beneficiarias y que cumplen con el mismo

En el numeral 3.4.2. Derechos y Obligaciones de las Reglas de Operación 2006 y en el reglamento que viene al reverso de las tarjetas de dotación que se les entrega a los beneficiarios, se señala que la leche se debe de destinar para uso exclusivo del consumo de la familia, presentar la tarjeta para la compra de leche, no transferir la tarjeta, no prestarla y no venderla o hacer mal uso de la misma.

Gráfica 5.7



Los resultados de la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios 2006 indican que 6% de los beneficiarios revende la leche Liconsa. Cuando se le hace la pregunta a los no beneficiarios, sobre el conocimiento de que existen o conocen familias que



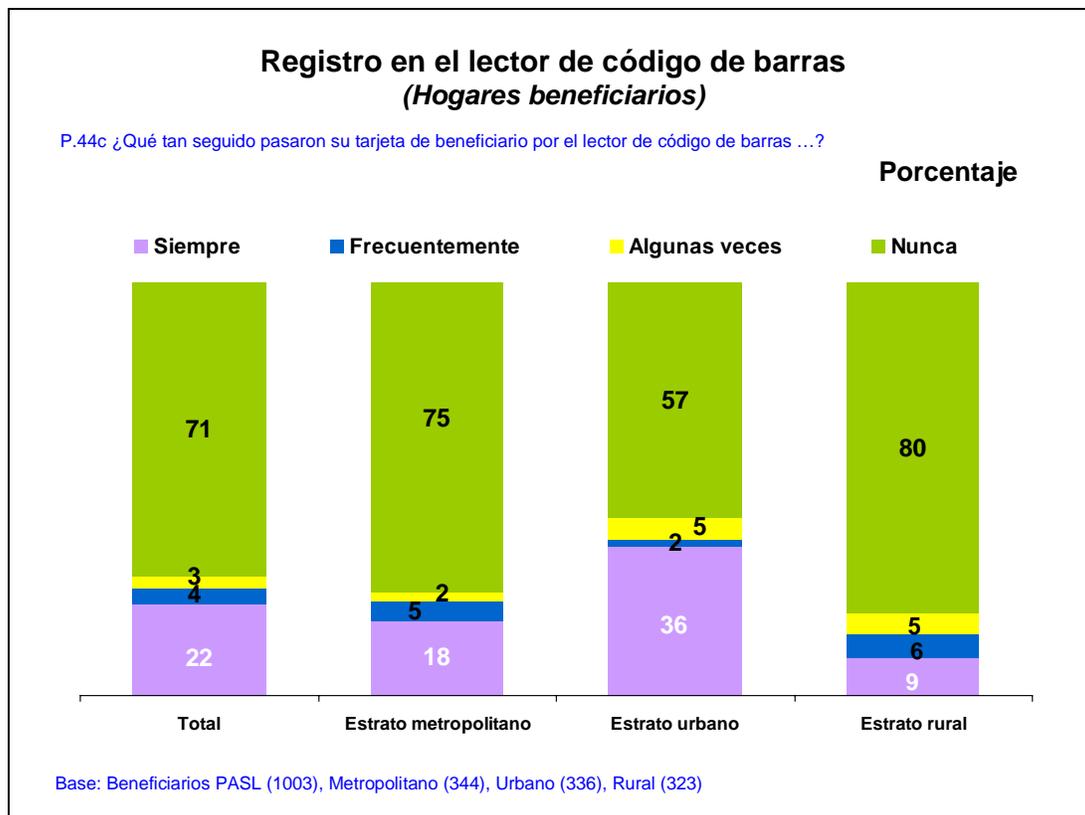
vendan o regalen su dotación de leche, 8% a nivel nacional manifiesta afirmativamente, y en la Zona Metropolitana llega hasta 10%. Es importante señalar que la Dirección de Abasto Social de Liconsa ha colocado carteles en donde se indica que la leche Liconsa no puede revenderse o regalarse; a pesar de ello, la encuesta revela que todavía existen espacios de oportunidad en este rubro.

Con relación al uso de la tarjeta por parte de los beneficiarios, en la Encuesta a Beneficiarios 2006, se observó que al 6% de los encuestados nunca le pidieron la tarjeta de dotación para verificarla, dato que contrasta con el resultado obtenido en la Encuesta a beneficiarios 2005 que fue del 36%, por lo que existe una mejora importante en este aspecto. Sin embargo, al 26% nunca le han perforado su tarjeta, lo que significa un aumento de 9 puntos porcentuales con respecto a la Encuesta 2005. Estos resultados indican una mejora en el proceso operativo de pedir la tarjeta para otorgar la leche a los beneficiarios; lo anterior contrasta con los resultados operativos de la perforación de las tarjetas. Por otra parte, de acuerdo a las observaciones en sitio y a las entrevistas con los funcionarios de Liconsa de la Subdirección de Padrones, es frecuente encontrar tarjetas de dotación que son prestadas o regaladas a no beneficiarios.

Es por todo lo anterior que se recomienda intensificar la supervisión por parte de los centros de trabajo mediante visitas a lecherías y a los domicilios de los beneficiarios para verificar el buen uso de la tarjeta de dotación. Se recomienda además realizar pases de lista con mayor frecuencia en las lecherías fluidas y así evitar el mal uso de las tarjetas de dotación.



Gráfica 4.8



H. Comprobar el cumplimiento de las Reglas de Operación y adecuado funcionamiento de los procesos

i) *Incorporación de beneficiarios*

Entre los años de 2005 y 2006 se observó un aumento en el número de beneficiarios del padrón en más de 16 mil. El grupo de población que tuvo el mayor aumento absoluto fueron las mujeres de 13 a 15 años que aumentaron en cerca de 88 mil, las mujeres de 45 a 59 años tuvieron un incremento de casi 57 mil beneficiarios y los adultos de 60 años y más de edad aumentaron en poco más de 45 mil. Este aumento en la incorporación de adultos se registró principalmente



en las entidades del Distrito Federal y Estado de México. En cambio, los enfermos crónicos y discapacitados registraron una reducción de más de 6 mil 500 y las madres en periodo de gestación y lactancia en casi 7 mil beneficiarios.

Con relación a los niños de 6 meses a menores de 13 años, se tuvo una reducción de casi 160 mil niños en el padrón de beneficiarios, como resultado de la disminución de la tasas global de fecundidad y el paulatino envejecimiento de la población —lo que los demógrafos llaman “transición demográfica”, que efectivamente está ocurriendo en nuestro país y especialmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Se estima entonces que la tendencia va a continuar, por lo que cada vez más se reducirá la velocidad con la que crecen los niños y niñas menores de 13 años y aumentará la tasa de crecimiento del padrón de los otros grupos de población.

En el análisis por área geográfica, se observa que el 76.9% de los beneficiarios se ubican en las zonas urbanas y el 23.1% en las áreas rurales, aunque los puntos de atención presentan una distribución diferente, debido a que el 55.4% se encuentran en las zonas rurales y 44.6% en las áreas urbanas.⁷⁸ Una de las razones de que casi 4 de cada 5 beneficiarios se concentren en las zonas urbanas tiene su explicación en la facilidad y relativo bajo costo de la distribución de leche en estas áreas, así como por la mayor capacidad de compra que tiene esta población con respecto a la que vive en zonas rurales, en función de las razones anteriormente mencionadas.

Con base en la meta programada de 5 millones 903 mil 824 personas para finales del 2006, el cumplimiento fue del 99.1%. Entre las causas que no han permitido el cumplimiento de la meta, se pueden señalar las siguientes: la caída del padrón de los niños de 6 meses a menores de 13 años en la Zona Metropolitana de la

⁷⁸ Las localidades urbanas son poblaciones donde viven 15 mil o más habitantes y las comunidades rurales son las menores de 15 mil habitantes.



Ciudad de México; la pérdida de hogares con un beneficiario derivado del Operativo de Ajuste de la Dotación Histórica y, los problemas para crecer en los centros de trabajo de provincia.

ii) Población atendida a través de convenios interinstitucionales

El otro esquema de atención del PASL son los Convenios Interinstitucionales, en donde se vende la leche al mismo precio que en el abasto comunitario (3.5 pesos por litro de leche).⁷⁹ Para el 2006, dentro del esquema de Convenios se tenía presencia del PASL con 59,191 beneficiarios y con 1,081 albergues indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con 33,071 personas y 585 casas de asistencia y con 6,556 beneficiarios y 91 unidades operativas del Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas. En total, mediante el esquema de Convenios, se entregó leche a 98,818 beneficiarios en 1,757 unidades operativas, lo que representa el 1.7% del padrón y el 19.4% de los puntos de atención del PASL.

iii) Duplicidad de beneficios con otros programas

En el punto 3.4.1.1. Elegibilidad de las Reglas de Operación 2006, se prohíbe la duplicidad entre los beneficiarios del PASL con relación al PDHO y PAL. Los resultados de la Encuesta a Beneficiarios 2005 y 2006, señalan que se observó una reducción en las duplicidades con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). Para 2005 el 14% de las familias que recibían el apoyo del PASL también obtienen los beneficios del PDHO; en 2006 se registró una

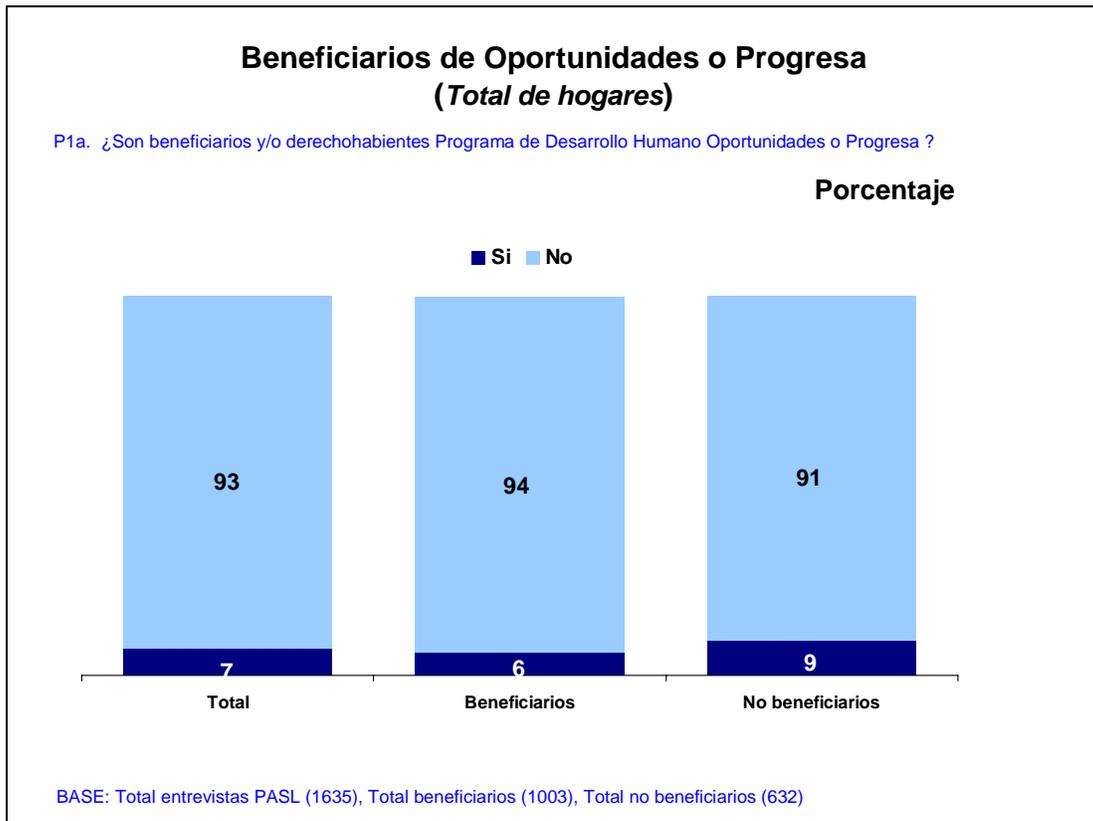
⁷⁹ Para el 2006, se presentó una modificación del precio de la Leche Liconsa pasando de \$3.50 a \$4.50. Sin embargo en febrero de 2007, el precio bajó a \$4.00 por litro.



disminución, ya que sólo 6% presentó dicha duplicidad—se estaría estimando en cerca de 168 mil familias del PASL—; en las zonas rurales se la duplicidad se redujo a la mitad con respecto a 2006, ya que sólo 22% de las encuestadas dijeron recibir el beneficio de ambos programas.

Además de observó una duplicidad de 9% de las familias del padrón del PASL que también reciben la despensa y los apoyos del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) —en las zonas rurales la duplicidad con el PAL fue de 10%.

Gráfica 5.9



En las evaluaciones externas 2002, 2003, 2004 y 2005, se ha concluido y demostrado que no existe duplicidad de beneficios entre el PASL y PDHO que ha argumentado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la propia Sedesol. Al contrario, estos programas son complementarios.



En cambio, si existe duplicidad en una parte de los beneficiarios del PASL y el PAL, debido a que la despensa que entrega el PAL contiene leche fortificada Liconsa. En estos beneficiarios consideramos que si existe duplicidad de apoyos. Sin embargo, las familias del PAL que reciben dinero o transferencia en efectivo no presentan duplicidad y estarían en el mismo caso que en las familias que reciben el apoyo de Oportunidades (PDHO).

A pesar de que se ha demostrado que existe complementariedad entre el PASL y el PDHO, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2006, las Reglas de Operación 2006 del PASL y PDHO y el Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración del Padrón de Beneficiarios del PASL impiden la duplicidad, por lo que se ubica un porcentaje de familias que reciben los dos apoyos, principalmente en las zonas rurales donde el 22% obtiene los dos beneficios.

iv) Verificación de beneficiarios

Otro dato importante es que al 6% de los encuestados nunca les pidieron su tarjeta y al 38% nunca los anotaron en el registro de beneficiarios. Estos aspectos van en contra del cumplimiento de las Reglas de Operación 2006, por lo que habría que hacer un diagnóstico de las causas por las que no se realiza este trabajo operativo que le corresponde a los promotores sociales.

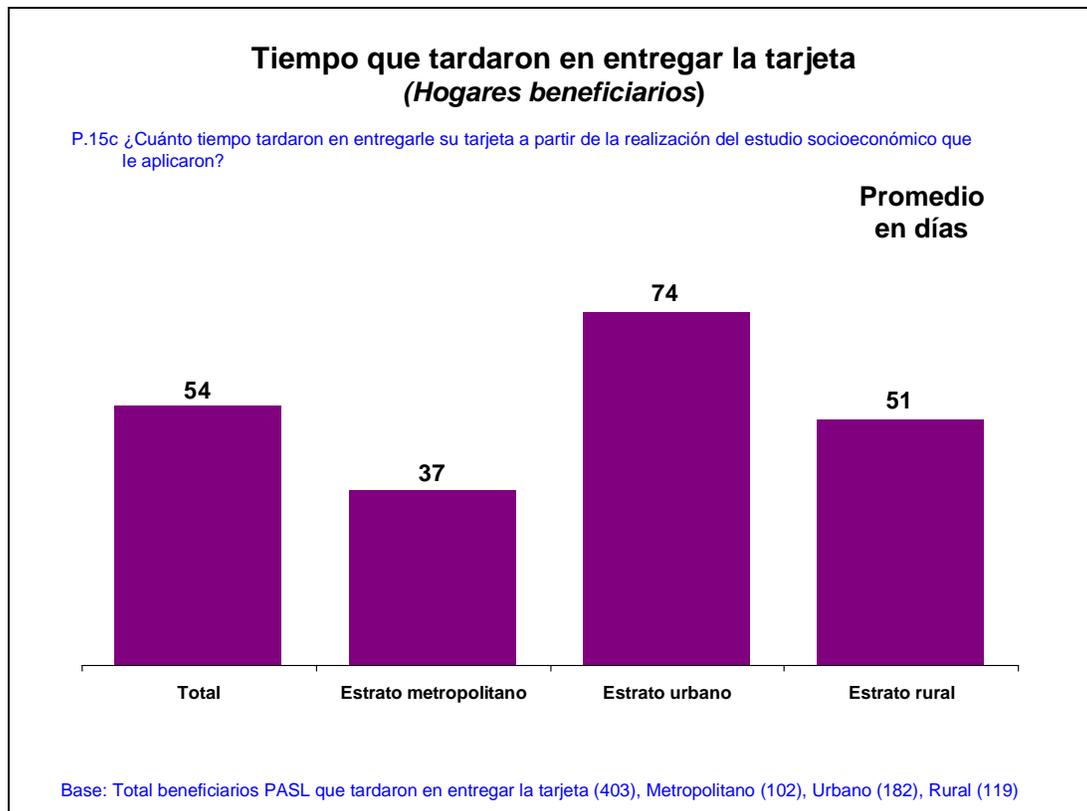
Se recomienda utilizar otros mecanismos de control de retiros de la dotación de los beneficiarios tanto en las lecherías de venta fluida como en las de polvo. Para la primera opción se podrían implementar equipos lectores de tarjetas de código de barras o banda magnética; para la segunda, es necesario generar mejores mecanismos de retiro.



I. Verificación de los tiempos de respuesta para la incorporación de los beneficiarios

Los tiempos de solicitud y respuesta del ingreso al programa se redujeron. De acuerdo a los resultados de la Encuesta a Beneficiarios 2006, los tiempos de respuesta a las familias que pretenden ser beneficiarias del programa—desde su solicitud de ingreso hasta la aceptación o rechazo para incorporarse—se redujeron de 78 a 54 días en promedio de 2005 a 2006, respectivamente. En la ZMCM la respuesta es más ágil al disminuir de 53 a 37 días; en las zonas urbanas (sin la ZMCM) se entregaba en 93 días en 2005 y para el 2006 llegó a los 74 días. En cuanto a las zonas rurales se reduce de 85 a 51 días, para el mismo periodo señalado anteriormente.

Gráfica 5.10



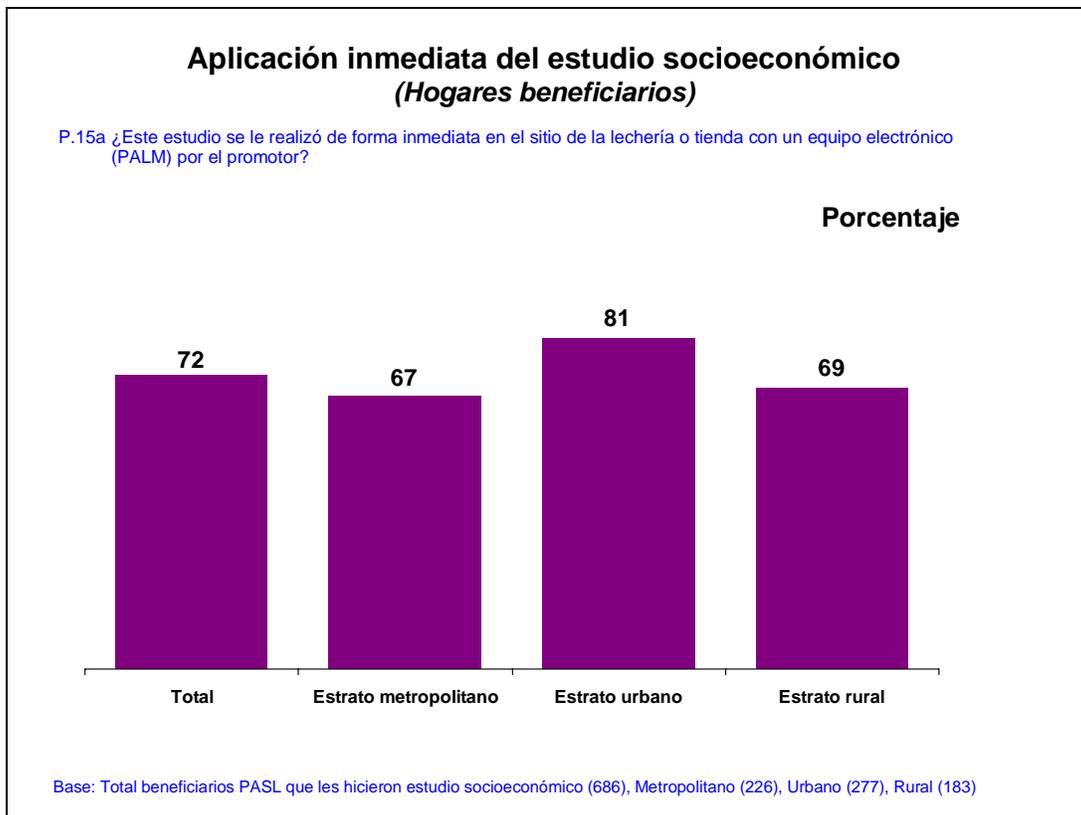


En este sentido, se aprecia un cumplimiento satisfactorio a nivel nacional en promedio; en las zonas urbanas el tiempo de respuesta es mayor que el promedio nacional. A pesar de los buenos resultados, se recomienda agilizar este trámite en las áreas tanto urbanas como rurales a través de la implementación de la PDA o computadora de mano.

J. Verificación en campo del funcionamiento de la PDA en relación a la reducción en el tiempo en la entrega de dotación a la familia aceptada

Los datos de la Encuesta 2006 señalan que el 72% de los beneficiarios se les aplicó el estudio socioeconómico (Registro de Información) mediante una PDA en la lechería.

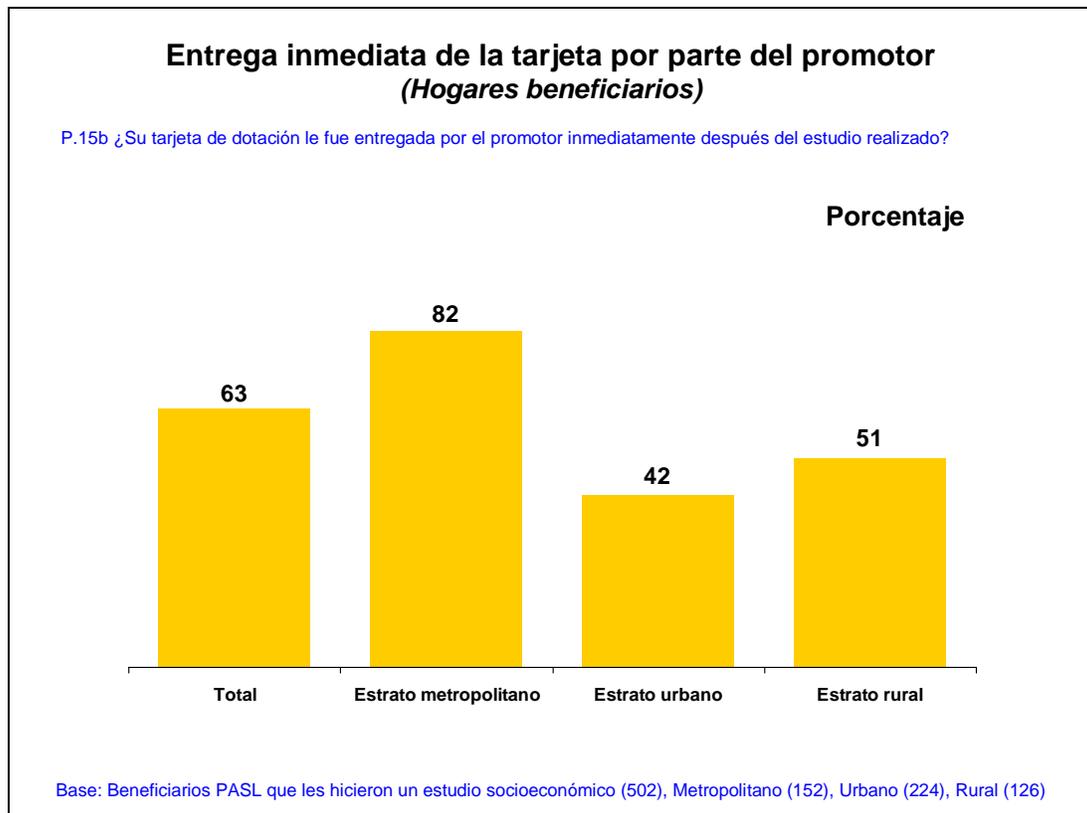
Gráfica 5.11





Por otra parte, al 63% de los entrevistados se les entregó una tarjeta de dotación de manera inmediata, a diferencia del 45% que se tuvo en 2005. Esto se puede explicar por la aplicación de la PDA (computadora en mano o PALM) que contiene el Registro de Información (estudio socioeconómico) y permite la aplicación del sistema de puntaje en el sitio, lo que ha agilizado la recepción de la tarjeta de dotación al beneficiario y ha reducido los tiempos de respuesta de más de 90 días a la entrega de manera inmediata.

Gráfica 5.12





K. Verificación de la aplicación del sistema de puntaje

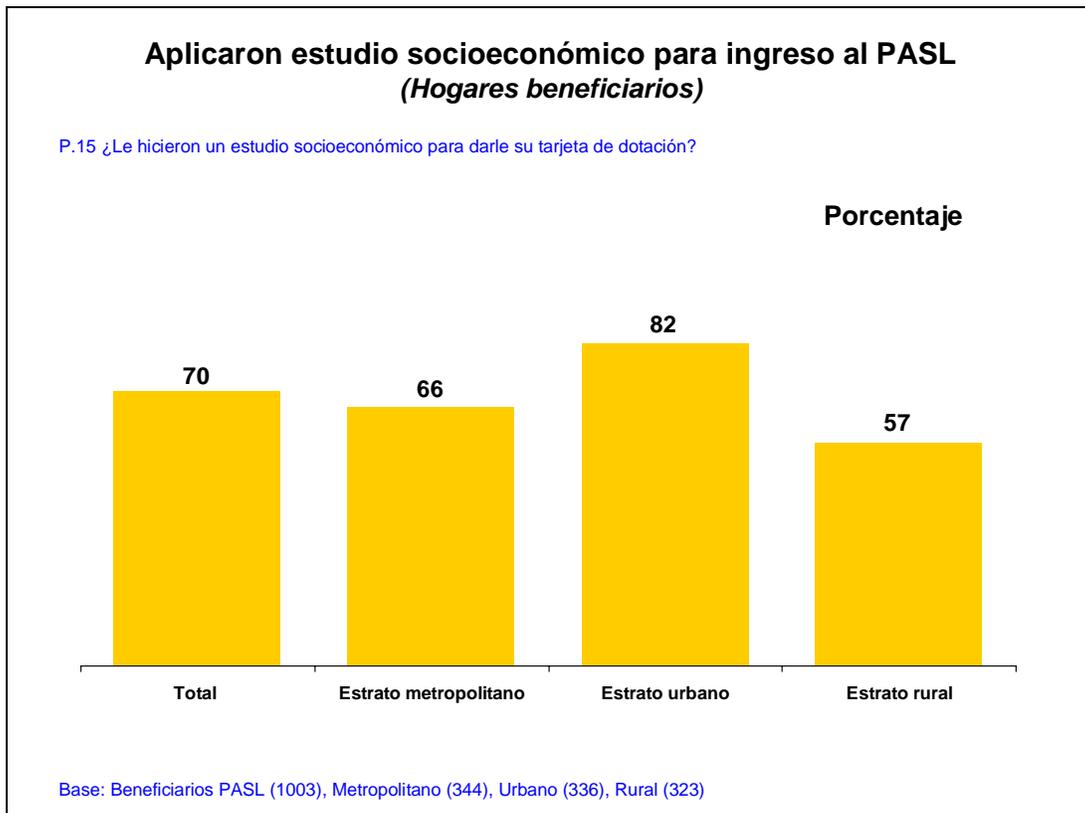
Las Reglas de Operación 2006 del PASL señalan que para la obtención del beneficio, es necesario que las familias aprueben un sistema de puntaje que las identifique con la necesidad de recibir el apoyo del programa. Dicho sistema evalúa información sobre los hábitos alimenticios, características de la vivienda, y el perfil socioeconómico de las familias, a partir de variables observables que se registran en la cédula aplicada por los promotores sociales a los solicitantes del apoyo, denominada Registro de Información.

De acuerdo a la documentación proveída por Liconsa, en el año 2006 se levantaron 375,415 cédulas o registros, en el mismo número de hogares a largo del país, de las cuales se aceptaron a 349,469 (93.1%), mientras que 25,946 (6.9%) fueron rechazados; esto es, un poco más de 9 de cada 10 hogares evaluados fueron aprobados para recibir el apoyo del PASL en el 2006.

El análisis de la aplicación del sistema de puntaje por entidad federativa muestra que en Aguascalientes se registró el porcentaje más bajo de aceptación con 88.1%, y el más alto en Nuevo León con 97.9%. Cabe subrayar que en las entidades más pobres del país se obtuvieron porcentajes de aceptación elevados; por ejemplo, en Chiapas aprobaron el sistema de puntaje 92.9% de los hogares solicitantes, en Guerrero 96.3%, en Hidalgo 88.2%, en Oaxaca 90.8% y en Veracruz 91.9%.



Gráfica 5.13



Los resultados de la encuesta 2006 demuestran que 30% de las familias no se les aplicó un estudio socioeconómico (Registro de Información), y en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se llega al 34% del total de familias incorporadas al padrón a quienes no se les aplicó.

- L. Comprobación de que los trámites que realizan los beneficiarios son sin ningún costo y que la atención recibida por el personal de Liconsa es adecuada

Con relación a la comprobación sobre algún tipo de pago que hayan realizado los beneficiarios al personal de Liconsa por el trámite de la tarjeta o que intentaron venderle la leche a un precio superior a 3.50 pesos por litro hasta antes del 17 de noviembre que el precio se actualizó a 4.50 pesos, los resultados de la Encuesta



2006 permitieron constatar que 97% de los entrevistados manifestaron que nunca se ha solicitado dicho pago o había excedido los 3.50 pesos por litro. Este dato permite concluir que los trámites no tienen ningún costo para las familias que quieren pertenecer al PASL.

En cuanto al trato que reciben los beneficiarios de parte de los promotores sociales, los datos de la encuesta señalan que 71% respondió que es bueno (en el 2005 el resultado de la encuesta fue de 67%) y 21% que muy bueno (en la encuesta de 2005 fue de 13%), mientras que sólo un 6% contestó que es malo. Respecto a la pregunta sobre si el encargado de la lechería lo ha tratado mal, el 93% dice señalaron que nunca. Los resultados de la encuesta confirman que el trato del personal operativo de primer contacto de Liconsa como de los encargados de lechería es adecuado, en la gran mayoría de las ocasiones.

M. Operación de lecherías

i) *Analizar las características, funcionalidad y diseño del “Estudio de Factibilidad para la instalación de una lechería”*

En las Reglas de Operación 2006 se señala que deberá realizarse el “Estudio de Factibilidad para la instalación de una nueva lechería”, el cual se define como el instrumento metodológico que recaba información socioeconómica básica de las comunidades o las colonias urbanas.

El Estudio de Factibilidad contiene información sobre la población objetivo, la disponibilidad de servicios públicos, los servicios urbanos, medios de transporte, vías de acceso, características de la vivienda y las particularidades del predio o local donde se quiere instalar una lechería. En este sentido, la información que contiene el Estudio de Factibilidad se considera que es la básica para conocer el entorno de la comunidad o colonia.



En la Dirección de Abasto Social, aparte del levantamiento del Estudio de Factibilidad, se complementa la decisión mediante la consulta de un Sistema de Información denominado el Sistema de Información Social de Liconsa (SIS-Liconsa) que contiene datos censales de los hogares que viven en las 1.1 millones de manzanas en todas las zonas urbanas (localidades de 2,500 y más habitantes) y las cabeceras municipales del país. En este análisis se puede conocer los hogares pobres en el polígono geográfico (identificadas mediante la técnica de análisis discriminante), con base en los datos censales del 2000, que existían en la manzana y con ello los centros de trabajo toman la decisión de instalar una lechería.

En conclusión, este equipo evaluador considera que el Estudio de Factibilidad, junto con la consulta al SIS-Liconsa, es el mecanismo más apropiado para tomar la decisión de instalar una lechería debido a que contiene la información básica de la colonia o comunidad, puesto que ya no es posible desagregar los datos socioeconómicos a otro nivel.

ii) Analizar si la apertura y cierre de lecherías corresponden a los criterios establecidos en las Reglas de Operación y el Estudio de Factibilidad

En el Manual de Políticas y Procedimientos para la Apertura, Cierre y Reubicación de Lecherías vigente, se menciona que para la apertura de una lechería se deben cumplir con los siguientes criterios:

- Que exista una distancia mayor de 1.5 kilómetros de radio entre la propuesta de la nueva lechería y las que ya estén en funcionamiento.
- Contar con al menos 100 beneficiarios en las lecherías con venta líquida, y en las de polvo no existe restricción para el número de beneficiarios.



- En la colonia urbana o en la localidad se encuentre una proporción de hogares en situación de pobreza patrimonial.

Con relación a los criterios para cerrar una lechería, el Manual considera los siguientes puntos:

- Cuando recuentan con un mínimo de beneficiarios.
- Ha dejado de operar la lechería en un periodo no mayor a dos meses.
- En el caso de las concesiones mercantiles, se le solicita a Liconsa el local donde operaba la lechería.

Con relación a lo anterior, el equipo evaluador concluye que en los criterios para la apertura y cierre de una lechería que contiene el Manual, los centros de trabajo cumplen con dichos criterios como se pudo constatar en los expedientes que se encuentran en la Dirección de Abasto Social.

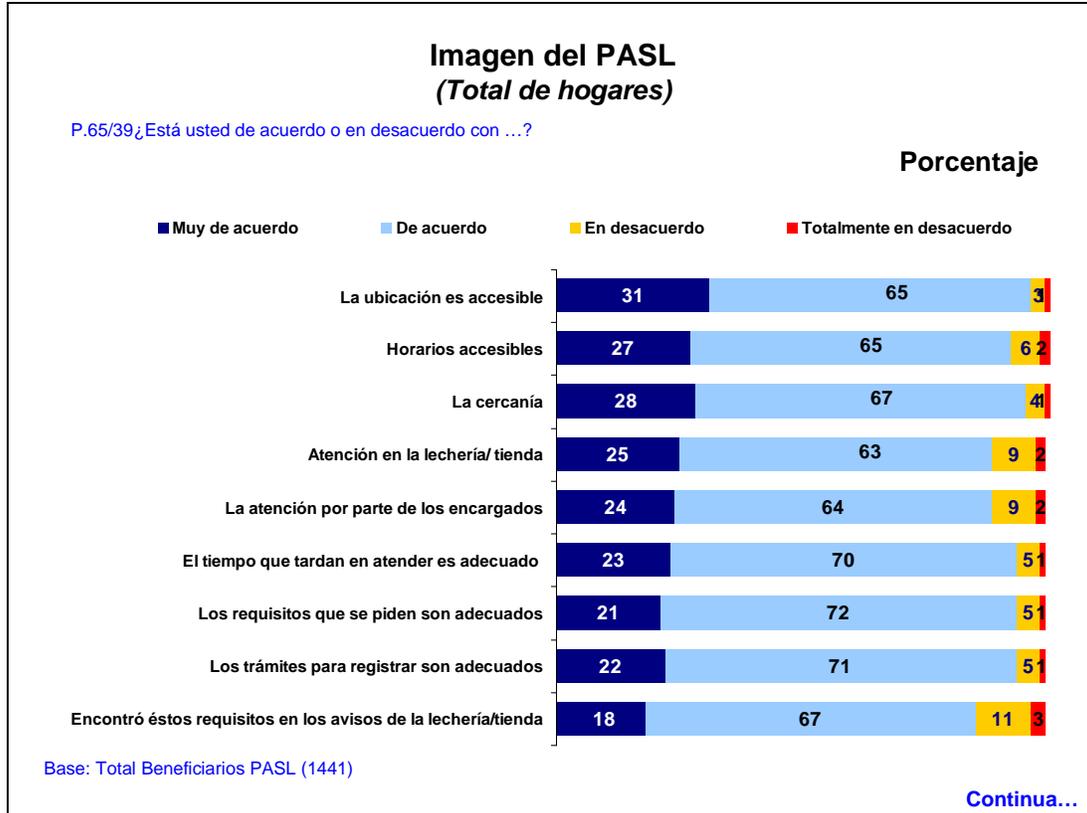
Es importante señalar que en las Reglas de Operación no se encuentran los criterios para la apertura y cierre de una lechería, por lo que se tuvo que recurrir al Manual de Políticas y Procedimientos para la Apertura, Cierre y Reubicación de Lecherías.

iii) Analizar el funcionamiento de las lecherías (en cuanto a precios y servicios que ofrece a los beneficiarios)

Con base en los resultados de la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios 2006, se observa que la gran mayoría de la población beneficiaria del PASL tiene una buena imagen sobre el funcionamiento de las lecherías.



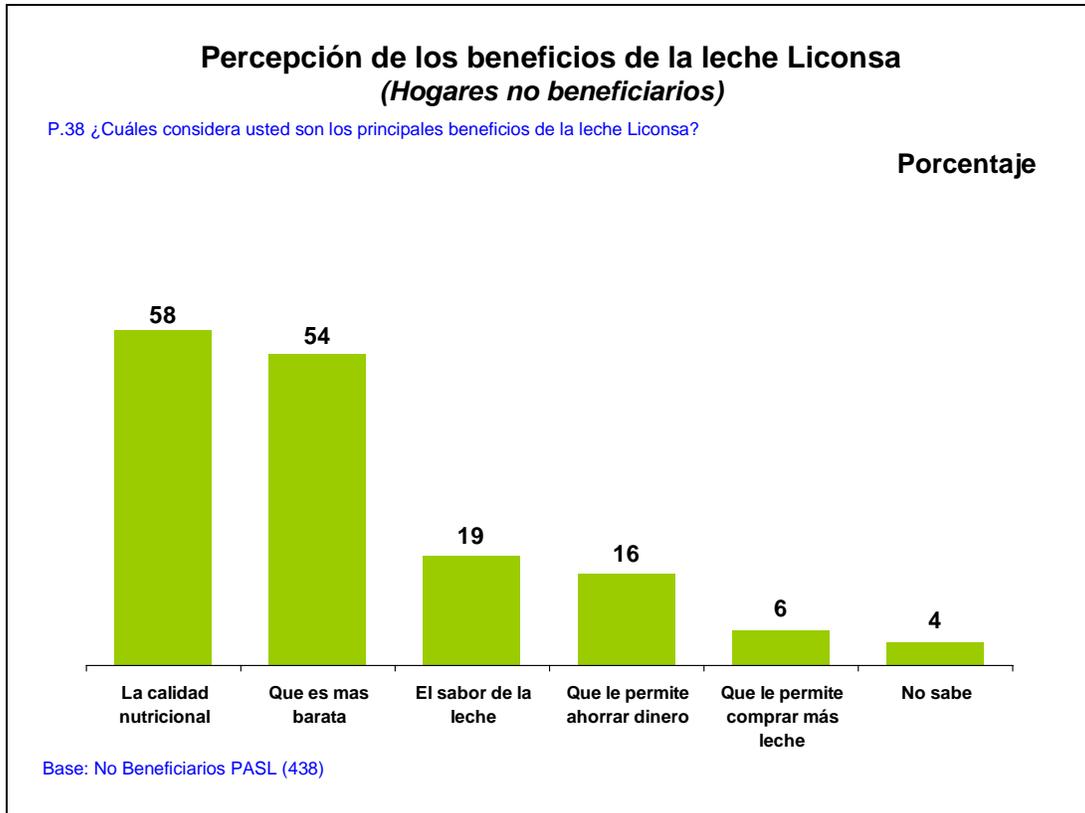
Gráfica 5.14



En cuanto al precio de la leche Liconsa, 54% de los beneficiarios entrevistados señalaron que es más barata que otras marcas comerciales, inclusive esa misma percepción la tiene la población no beneficiaria, ya que el mismo 54% de ellos, mencionaron que la consideraban también más barata.



Gráfica 5.15



Con relación a si las lecherías se encuentran limpias y en buenas condiciones, 25% de los beneficiarios entrevistados respondieron estar muy de acuerdo, 61% de acuerdo, 10% en desacuerdo y solamente 4% manifestó estar totalmente en desacuerdo. La percepción que tienen los beneficiarios es que casi 9 de cada 10 señalan que las lecherías se encuentran en buen estado y limpias.

Por otra parte, en la pregunta referente a la accesibilidad de la lechería, 34% contestó estar muy de acuerdo que la lechería se encuentra accesible, 63% respondió que esta de acuerdo y 3% dijo no estar de acuerdo o totalmente en desacuerdo. En este sentido, la gran mayoría señaló que la lechería es accesible para los beneficiarios del PASL.



Respecto a la atención en la lechería, se percibe en los resultados de la encuesta se otorga un buen servicio a los beneficiarios, debido a que 92% de los encuestados respondieron que están de acuerdo y muy de acuerdo en la atención y sólo 8% respondieron negativamente.

En cuanto a la pregunta de si el tiempo que tardan en atender al beneficiario es el adecuado, 96% manifestó estar de acuerdo y muy de acuerdo y 4% respondió que no estaba de acuerdo o totalmente en desacuerdo.

En relación a la satisfacción de los beneficios que otorga el PASL, la percepción de la población respondió que es buena, ya que 30% dijo estar muy satisfecho, 65% manifestó estar satisfecho y señaló estar poco o nada satisfecho.

Los anteriores resultados demuestran que los beneficiarios del PASL tienen una imagen bastante aceptable sobre el funcionamiento y los servicios que otorga Liconsa en las lecherías a la población beneficiaria, principalmente en cuanto al precio, accesibilidad, cercanía, satisfacción en el producto y tiempo de espera en la lechería.

iv) Criterios para la apertura de nuevos puntos de venta

En el punto 3.1. Cobertura de las Reglas de Operación se menciona que se necesita la aplicación del “Estudio de Factibilidad” para la instalación de una lechería, que es un instrumento que recaba información básica sobre las características de las localidades o colonias, la población objetivo del PASL, los servicios urbanos, medios de transporte, particularidades del predio o local propuesto para la operación de la lechería para analizar la factibilidad de apertura.



Se ha podido constatar mediante los expedientes técnicos de la Dirección de Abasto Social que se han inaugurado 207 lecherías durante el año 2006. En este sentido, apreciamos un cumplimiento satisfactorio de acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación 2006.

v) Análisis del papel de los promotores sociales

De acuerdo con los datos obtenidos de la Encuesta a Beneficiarios y No Beneficiarios de 2006, se observa que la percepción de la población atendida en la lechería sobre el desempeño del promotor social en el otorgamiento del apoyo y la promoción de los beneficios del programa es considerada como satisfactoria.

Los resultados de la Encuesta 2006, señalan que 92% de los beneficiarios entrevistados califican el trato del promotor social en la lechería como de bueno y muy bueno, y solamente 7% de los encuestados lo definieron como de malo y muy malo. Estos datos demuestran que la familia es bien atendida cuando llega a la lechería, aunque habría que analizar si la información de los beneficiarios fue objetiva y veraz, debido a las posibles represalias de que pudieran ser objeto por parte de los promotores sociales, principalmente cuando hacen una queja.

Con relación al conocimiento del promotor social, 77% de los entrevistados manifestaron que si saben quien es el promotor social y 23% contestaron negativamente. Es importante señalar que el promotor o trabajador social va sólo un día a la semana en promedio a la lecherías, en algunos casos asisten un día cada quincena, pero también existen los ejemplos en que los beneficiarios ven al promotor en los canjes de tarjeta o pases de lista, que se hacen una vez al año y cada semestre, respectivamente; en esta situación posiblemente se haga referencia el 23% de los encuestados que no conocen al promotor social.



vi) Operación de los puntos de venta de leche fluida

Una parte importante de la gestión de los programas sociales es conocer el cumplimiento sobre los horarios de atención y la entrega del apoyo en cuanto a lo establecido por la normatividad. Con base en los resultados de la Encuesta 2006, se pudo verificar que 92% de las familias entrevistadas estaban de acuerdo y muy de acuerdo en que la lechería atiende dentro del horario establecido.

Otro aspecto importante que se consideró fue el de la dotación completa de leche; en la encuesta se observó que el 92% de los entrevistados respondió que nunca ha tenido problema en ese sentido; el 3% que algunas veces, el 1% que frecuentemente y 4% contestó que siempre.

Un tema más es el de la negación de venta de leche; en la encuesta se aplicó la siguiente pregunta: ¿Le negaron la leche aunque si tenían?; 93% de los encuestados mencionó que nunca, 4% que algunas veces, 2% que frecuentemente y solamente 1% respondió que siempre.

Asimismo, se consideró la parte del condicionamiento de la venta de la leche a la compra de otros productos por parte del concesionario, distribuidor mercantil o el encargado de la tienda. La gran mayoría de los entrevistados, 92% señalaron que nunca, 5% contestó que algunas veces, 2% que frecuentemente y 1% restante que siempre. Respecto a la venta de leche fuera de los horarios establecidos, 93% manifestó que nunca, 4% que algunas veces y 2% señaló que frecuentemente.

Como se podrá observar, en todos los aspectos evaluados se registran una alta satisfacción del beneficiario sobre el servicio, los horarios y con la entrega de las dotaciones completas de leche. De esta manera, es posible concluir que la atención recibida por personal de Liconsa y los encargados de las lecherías es



digna, respetuosa y adecuada, en una medida muy considerable y en cumplimiento de lo establecido en las Reglas de Operación 2006.

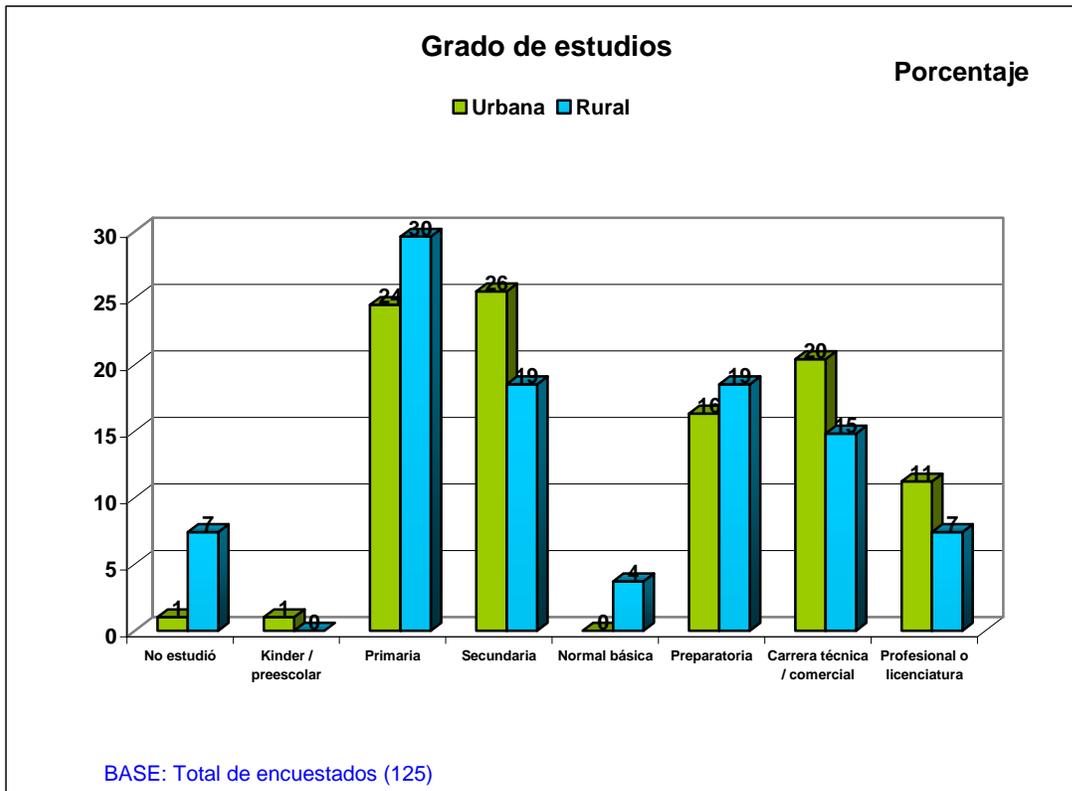
N. Características de las lecherías

i) Análisis del perfil de los encargados de la lechería y el personal

Con base en los resultados de la encuesta 2006, se observa que el grado de estudios promedio de la mayoría de los encargados se encuentra entre primaria y secundaria. En la zona urbana, 1% no estudió, 1% terminó kinder, 24% respondió que habían cursado hasta primaria, 26% secundaria, 16% preparatoria, 20% carrera técnica y 11% profesional. En cambio, en las áreas rurales 24% contestó que en primaria, 19% habían concluido la secundaria, 4% normal básica, 15% carrera técnica y 11% profesional. El análisis de la escolaridad permite señalar que la mayoría de los encargados de lecherías han estudiado primaria y secundaria, lo que muestra un bajo perfil.



Gráfica 5.16

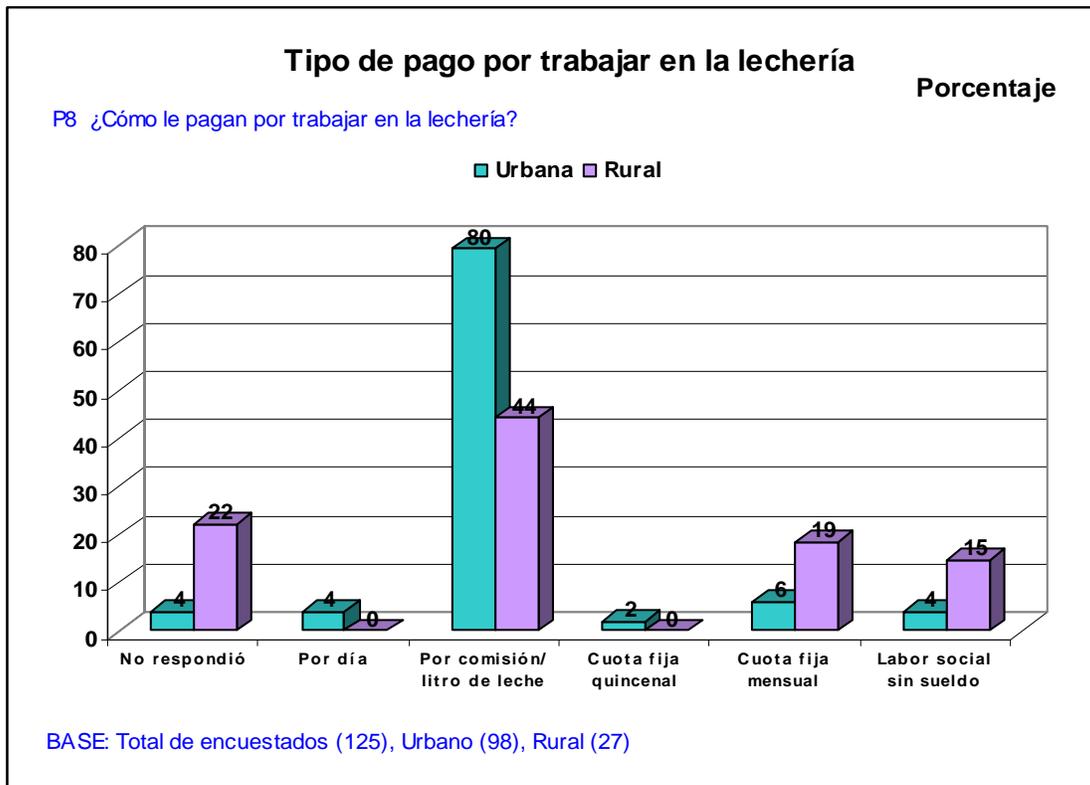


Dentro de los requisitos que les fueron solicitados para ser encargado de lechería, entre los que destacaron los entrevistados, mencionan: los educativos (73% de las áreas rurales y 52% de las zonas rurales), disponibilidad (58% lo señaló en las áreas urbanas y 59% en las rurales), los requisitos administrativos (24% en urbana y 15% rural) y la experiencia (14% en zona urbana y 11% en rural). Cabe destacar que 9% de los entrevistados en zona urbana y 22% en las áreas rurales contestaron que no les habían solicitado requisitos para ser encargado de lechería.

Con relación a la pregunta de cuál trabajo realiza adicional a la lechería, 66% en zonas urbanas y 50% en áreas rurales respondieron que es la tienda que despachan, esto se debe a que los concesionarios y los distribuidores mercantiles venden productos básicos en sus tiendas, adicional a la venta de leche.



Gráfica 5.17



Respecto al tipo de pago por trabajar en la lechería, 8 de cada 10 de los entrevistados en las zonas urbanas y casi 1 de cada 2 encargados de las áreas rurales mencionaron que el pago era comisión por litro de leche vendido. En este sentido, el pago por la comisión al encargado se encontraba por cuota fija mensual e iba de 3,556 pesos en zonas urbanas y 3,120 en las áreas rurales, en promedio. Cabe señalar que 9 de cada 10 encargados de las áreas urbanas y cerca de 6 de cada 10 en las rurales manifestaron llevar registros contables de los litros o sobres de leche que venden a la semana.



ii) Determinar las características de la lechería y de los servicios brindados: días y horarios de atención al público

La encuesta que los encargados de lecherías en las zonas urbanas abren sus tiendas o concesiones de lunes a sábado, y el promedio del horario de inicio es de 6:40 de la mañana y cierran a las 10:40 de la mañana, lo que equivale a 4 horas de operación. En cambio, los responsables de las lecherías de las áreas rurales abren a las 7:30 de la mañana y cierran a las 15:30 horas, lo que representa 8 horas de operación de la lechería. La mayoría de los encargados de las zonas rurales abren sus tiendas los días domingos, a diferencia de los responsables de las áreas urbanas, los cuales no atienden los domingos. Cabe resaltar que se cumple con la normatividad vigente relacionada con los horarios de apertura y cierre de operaciones, de acuerdo con los resultados de las entrevistas en las lecherías.

iii) Análisis de la infraestructura disponible y estado actual de las instalaciones

Con relación a las condiciones en que se encuentra el local, los resultados de la encuesta muestran que la mayoría de ellos, han manifestado que están en buenas condiciones. Por ejemplo:

Buenas condiciones

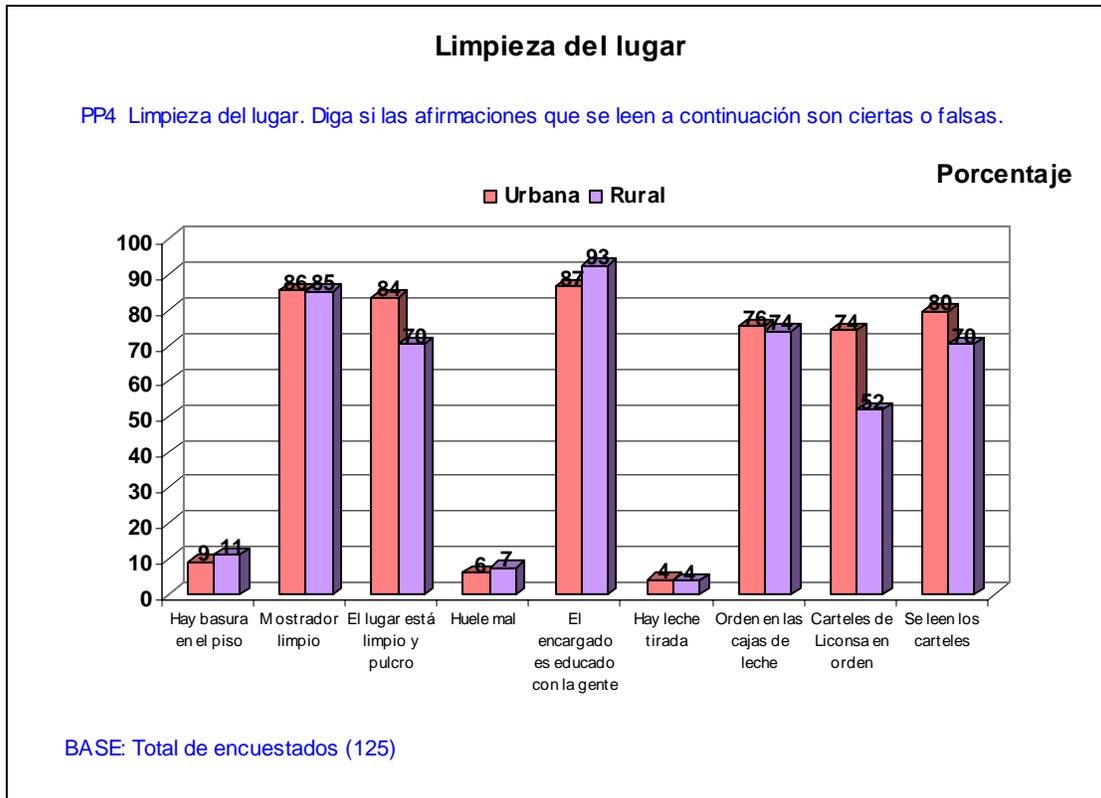
- pisos
- techos
- paredes
- disponibilidad de servicios

Condiciones regulares

- pintura
- mobiliario



Gráfica 5.18



El análisis de los resultados de la encuesta permite concluir que existen tres áreas de oportunidad: (1) es importante revisar las condiciones de los locales, principalmente de las zonas rurales; (2) un número considerable de los encargados de las lecherías urbanas y rurales manifestaron que no cuentan con agua; (3) no siempre existe disponibilidad de leche para los beneficiarios.

iv) Verificación del mantenimiento.

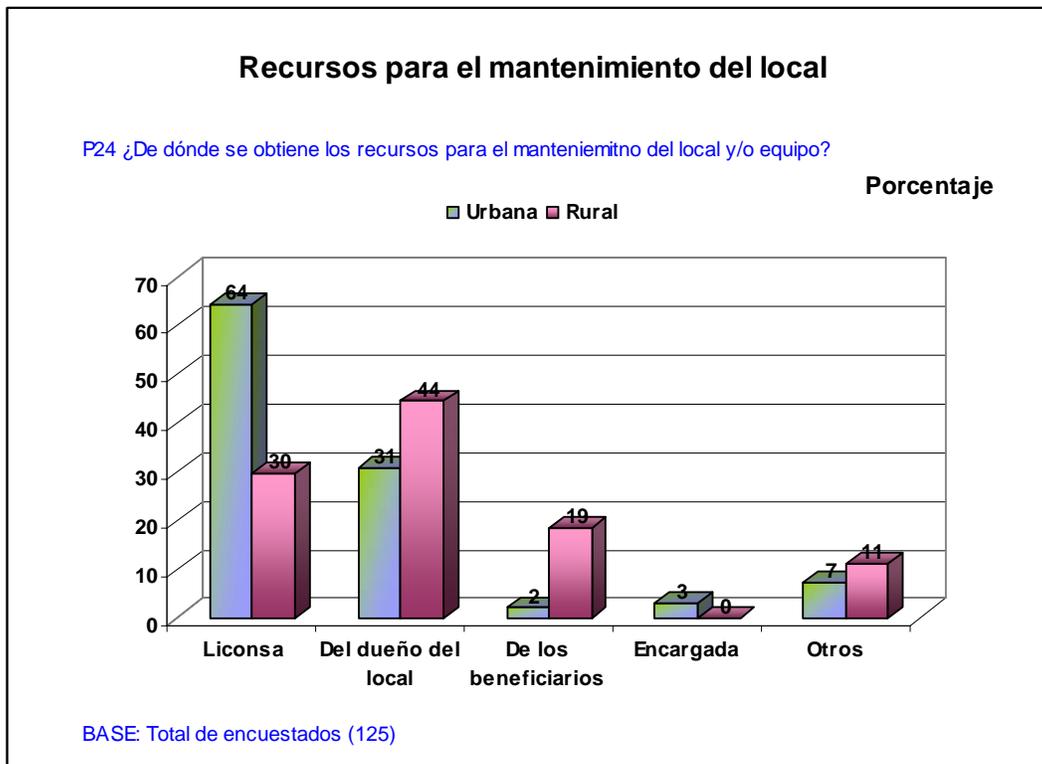
La encuesta dice con respecto al mantenimiento del local que 9% de los encargados de las zonas urbanas y 11% de las rurales mencionaron que existe basura, 6% de las urbanas y 7% de las rurales respondieron que huele mal, y 4% que existe leche tirada en el local. Sin embargo, los resultados de la encuesta



muestran que se tiene una buena percepción de que el mostrador y lugar se encuentran limpios, las cajas de leche están ordenadas, el encargado es educado, los carteles están en orden y están visibles para que los lean los beneficiarios.

Otro aspecto que se reflejó en la encuesta, se presenta en que 64% de los encargados urbanos entrevistados contestaron que los recursos para el mantenimiento los otorga Liconsa, a diferencia del 30% de los responsables de lecherías rurales que respondieron que los gastos se encargaba Liconsa de solventarlos.

Gráfica 5.19



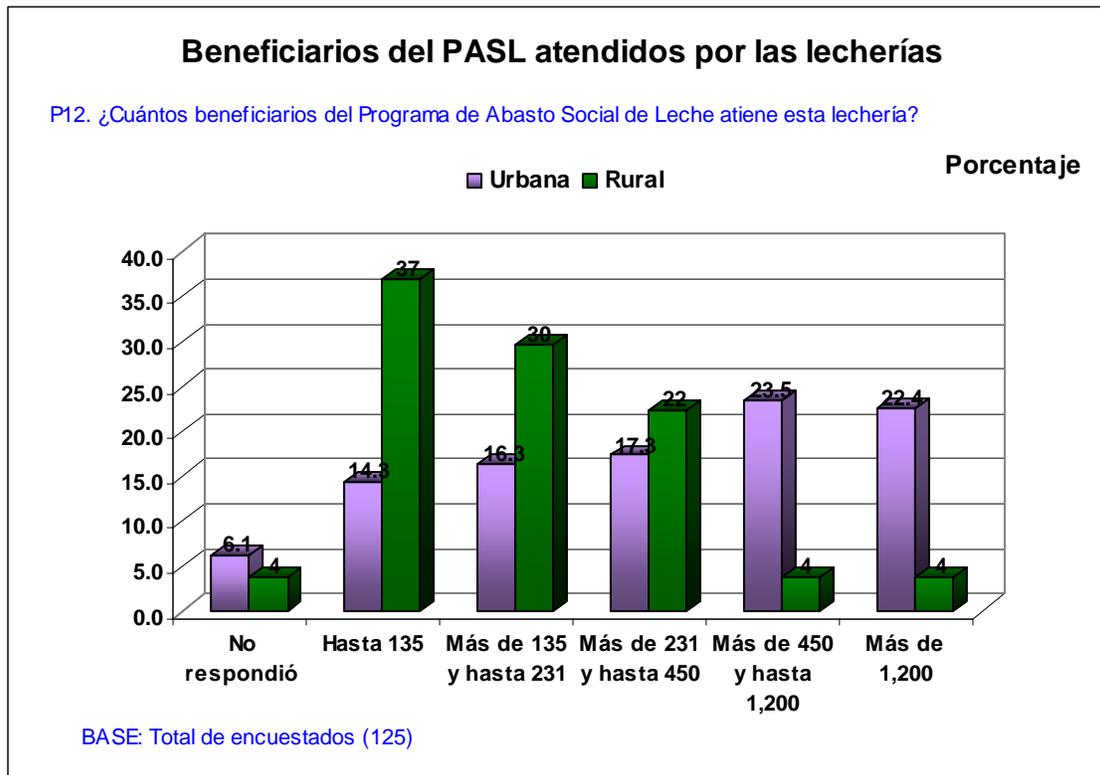
v) Análisis del nivel de utilización

Con relación a los beneficiarios atendidos y la capacidad máxima de utilización, se observó en la “Encuesta a Encargados 2006” que en 67% de las lecherías rurales



tenían hasta 231 beneficiarios, en cambio, en las lecherías urbanas el número de población atendida es mayor, ya que 73.2% apoyaba a más de 1,200 personas que se encuentran en el padrón del PASL, y solamente 30.6% de las lecherías urbanas tenían un rango que iba de 135 a 231 beneficiarios.

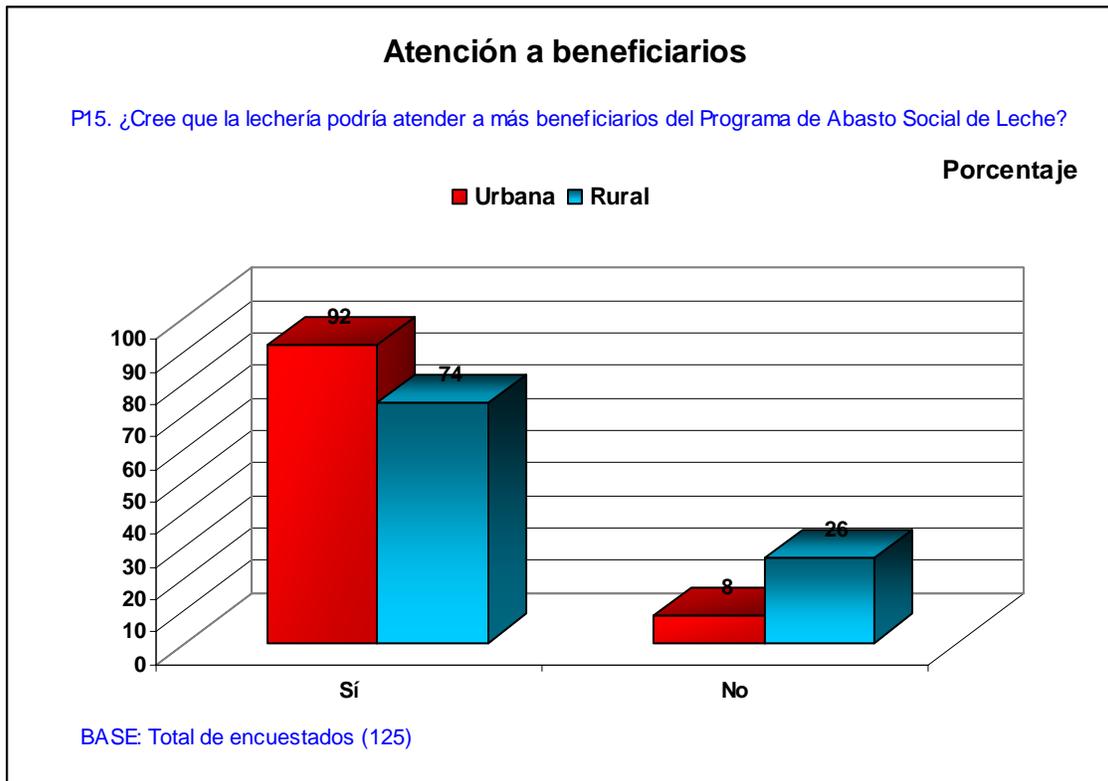
Gráfica 5.20





En lo referente a que en la lechería se podría atender a más beneficiarios, es decir, si se encuentran aprovechadas a su máxima capacidad, 92% de los encargados entrevistados en las zonas urbanas contestó afirmativamente y en el mismo sentido lo hicieron 74% de los responsables de las lecherías rurales.

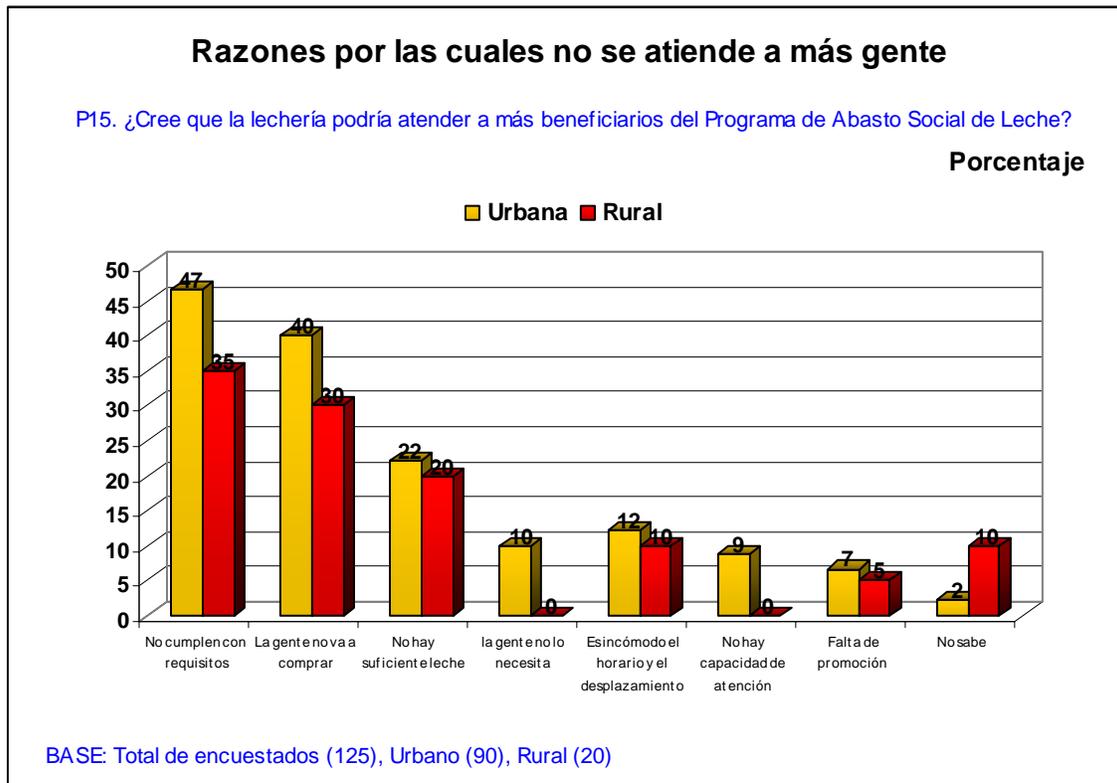
Gráfica 5.21





Dentro de las razones que asumieron los encargados por las cuales no se atiende a más gente en la lechería y que son limitantes, se mencionaron, entre las principales, las que a continuación se resumen: 47% de los encargados urbanos y 35% de los rurales manifestaron que la población que intentaba ingresar al PASL no cumplía con los requisitos; 40% de los responsables urbanos y 30% de los rurales contestaron que la gente no iba a comprar la leche; 22% de los encargados urbanos y 20% de los rurales dijeron que no había suficiente leche. En cuanto a las razones de menor peso, 7% de los urbanos y 5% de los rurales respondieron que faltaba promoción; 12% de los urbanos y 10% de los rurales se les hacía muy incómodo el horario y el desplazamiento.

Gráfica 5.22

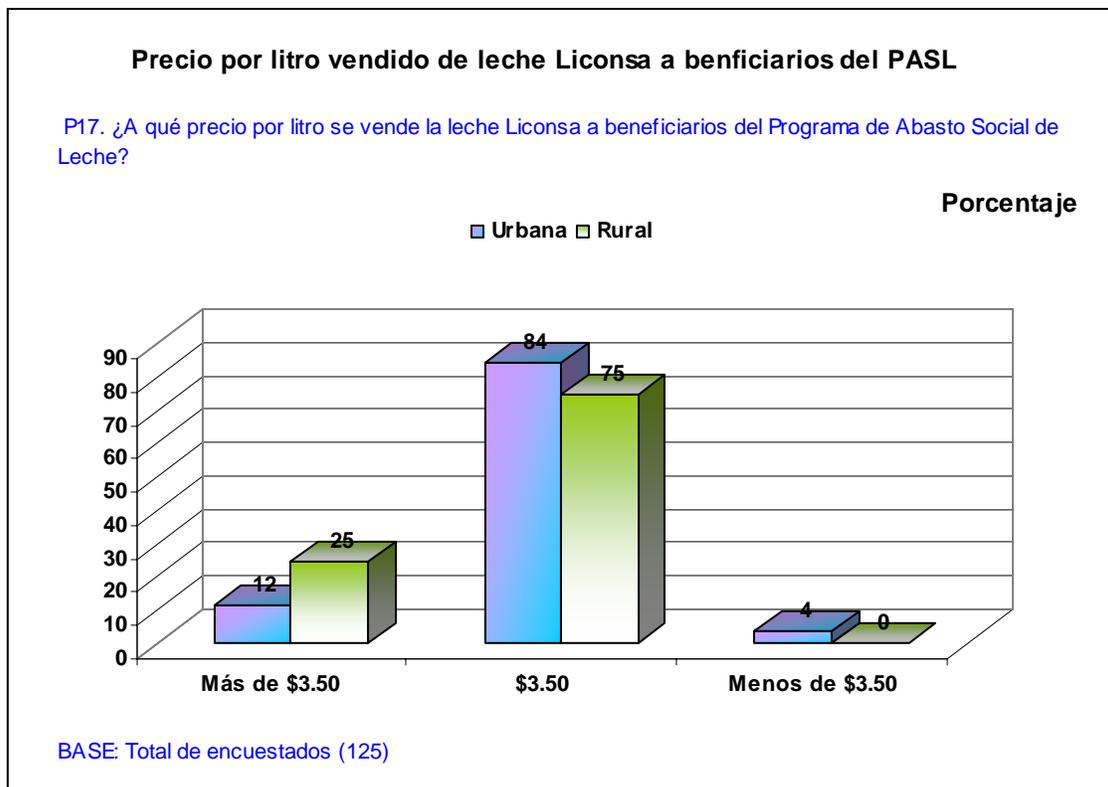




vi) Verificación de precios y condicionamientos para recibir la leche⁸⁰

Los resultados de la encuesta a encargados de lecherías de 2006, señalaban que 12% de los responsables urbanos y 25% de los rurales vendían la leche Liconsa a un precio superior a 3.50 pesos por litro, incurriendo en una violación al precio oficial establecido por Liconsa.

Gráfica 5.23



Respecto al precio por litro de leche vendido a no beneficiarios, 80% de los urbanos encuestados y 50% de los rurales compran la leche Liconsa a 3.50 pesos. En el caso de la mayoría de las lecherías urbanas, la venta a 3.50 pesos por litro se encuentra justificado por la venta libre de leche líquida a hogares que no están

⁸⁰ Esta encuesta fue elaborada en junio de 2006.



incorporados en el padrón del PASL y que se hace al final de la operación de la lechería; a diferencia de la leche en polvo, ya que no es permitido vender a la población en general, por lo que se interpreta como desvío de leche.

Por otro lado, los resultados de la encuesta a encargados, 59% de los responsables de las lecherías urbanas y 53% de las rurales respondieron que venden otras marcas de leche. En el caso de los encargados de las tiendas Diconsa y distribuidores mercantiles es permitido, pero no para los concesionarios mercantiles donde se establece en su contrato que no deben vender leche de otras marcas.

O. Comités de Beneficiarios

i) Funcionamiento del Comité de Beneficiarios.

Con base en los resultados de la Encuesta a Beneficiarios 2006, se ha podido analizar el funcionamiento y aspectos de la participación social del PASL. Entre los puntos que se evalúan para verificar la operación del Comité de Beneficiarios, se tienen los siguientes: existencia del Comité, pertenencia en el Comité, razones de no pertenecer al Comité, participación en la asamblea, forma de elección del Comité y conocimiento de las actividades de los miembros del Comité.

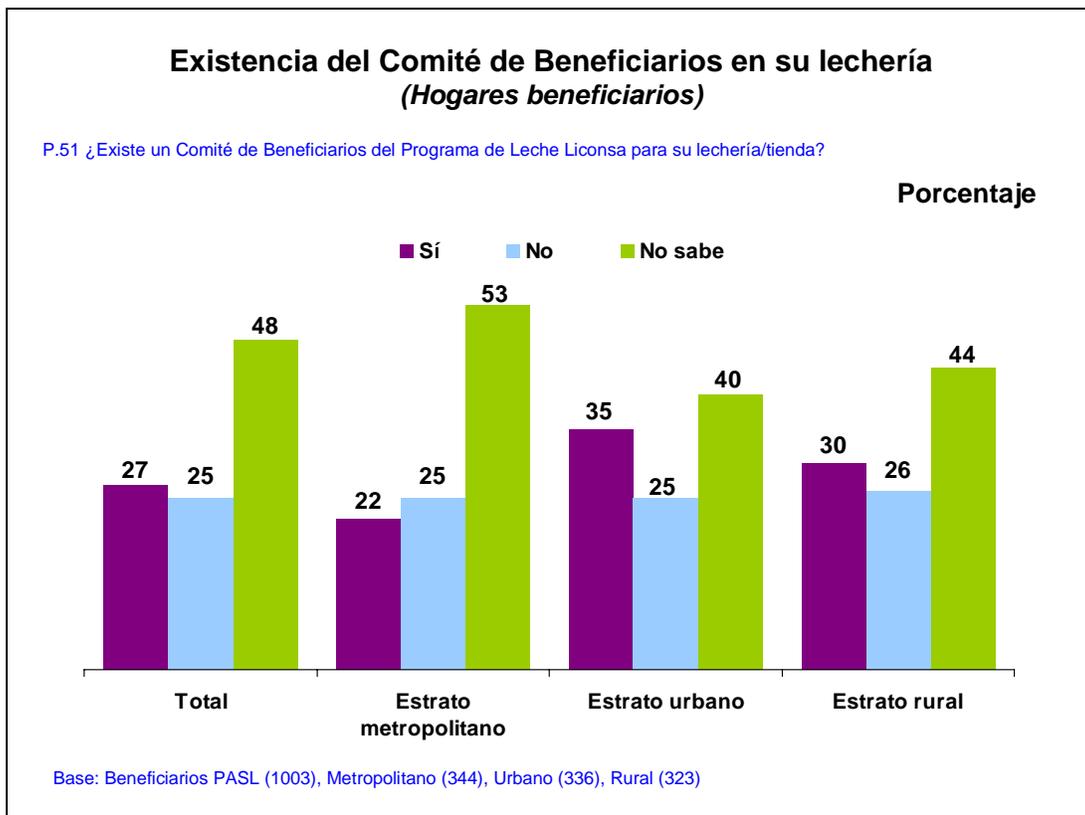
Los resultados de la Encuesta a Beneficiarios 2006, muestran que 27% de los entrevistados afirmó que en su lechería existe un Comité de Beneficiarios (en la Zona Metropolitana este indicador llegó al 22%) y 25% mencionó lo contrario. Es decir, la relación es que en 1 de cada 4 lecherías existe un Comité.

Por otro lado, 88% de los encuestados manifestó que recibieron un trato bueno y muy bueno por parte de los miembros del Comité de Beneficiarios y 9% señaló



que el trato es malo. No obstante, en las quejas recabadas por el Órgano Interno de Control de Liconsa, el Comité fue uno de los actores que más denuncias y quejas tuvo en el año 2006, después de los concesionarios.

Gráfica 5.24



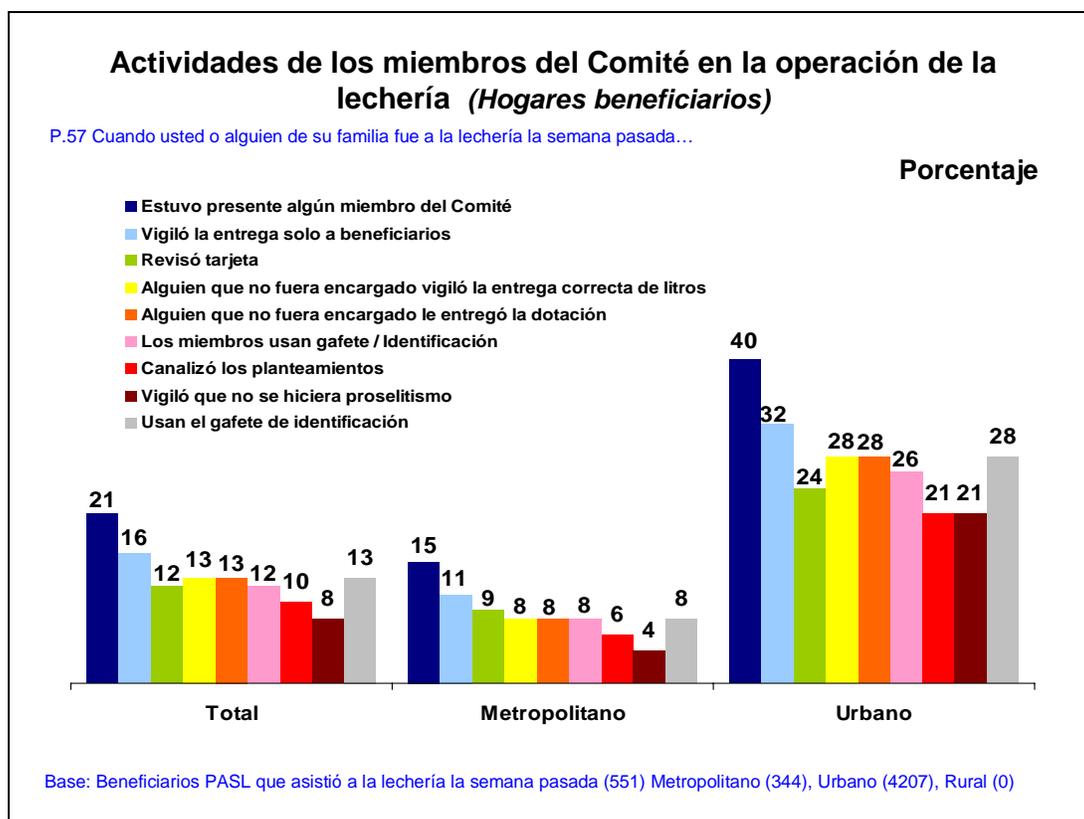
Cabe señalar que es alta la proporción de lecherías en donde los Comités no han sido conformados, según datos de la Encuesta a Beneficiarios 2006; lo que pudiera complicar la operación del PASL, ya que la participación de los miembros de dicho Comité agiliza la compra y venta de la leche, verifica y perfora las tarjetas de dotación de las familias y mejora la atención a los beneficiarios.



ii) *Mecanismos de verificación de las funciones y actividades de los integrantes del Comité de Beneficiarios*

Con relación a las familias del padrón que se les preguntaba sobre las funciones del Comité, los resultados muestran que 21% de los encuestados respondieron que estuvo presente un miembro del Comité en la lechería, 16% vigiló que la leche se le entregaba sólo a los beneficiarios, 12% revisó la tarjeta, 13% vigiló la entrega correcta de los litros de leche, 13% entregó la dotación, 25% usaban gafete, 10% canalizó los planteamientos y 8% vigiló que no se hiciera proselitismo.

Gráfica 5.25



En las Reglas de Operación 2006, en el apartado 5.3.1. Contraloría Social, se señala que dentro de las principales actividades que desempeñarán los integrantes del Comité, se encuentran: vigilar que se entregue la dotación de leche



asignada en la tarjeta, al precio autorizado; canalizar con el personal operativo de Liconsa, las peticiones y planteamientos que hagan los beneficiarios en la lechería; vigilar que el encargado de la lechería no condicione la venta de leche a la compra de otros productos; y observar que no se realice propaganda ni proselitismo político o religioso en la lechería.

En este sentido, dentro de las cuatro actividades que deben realizar los Comités de Beneficiarios se aplican todas ellas, con excepción de vigilar que el encargado de la lechería no condicione la venta de leche a la compra de otros productos

Cabe agregar que cuando se analizan las principales irregularidades que observaron los beneficiarios encuestados, existen porcentajes considerables que señalaron que se vende la leche a cualquier persona, no le dan la asignación que corresponde de leche, no llega la leche, venden la leche a no beneficiarios y niegan la leche. Además, otra irregularidad manifestada en la encuesta es el condicionamiento de la venta de leche a la compra de otros productos. Por otra parte, en los resultados sobre las actividades del promotor social, sólo un 35% de los entrevistados afirmó que ha observado que el trabajador social se reúne con los miembros del Comité de Beneficiarios.

A pesar de los avances que se han tenido entre los resultados de la Encuesta 2005 respecto a la de 2006, todavía existen áreas de oportunidad en el cumplimiento de las Reglas de Operación sobre las actividades del Comité de Beneficiarios. Es importante señalar que la estructura de incentivos para que los beneficiarios formen parte del Comité de Beneficiarios, no es muy persuasiva, dado que se les exige cumplir con horarios establecidos sin retribución alguna. Se percibe además que no están suficientemente informados de las funciones que deben de cumplir; esta tarea informativa está a cargo del promotor social y a su vez recae en los centros de trabajo



iii) El funcionamiento de los Comités de Beneficiarios aporta información oportuna, relevante y sistematizada a la operación del PASL

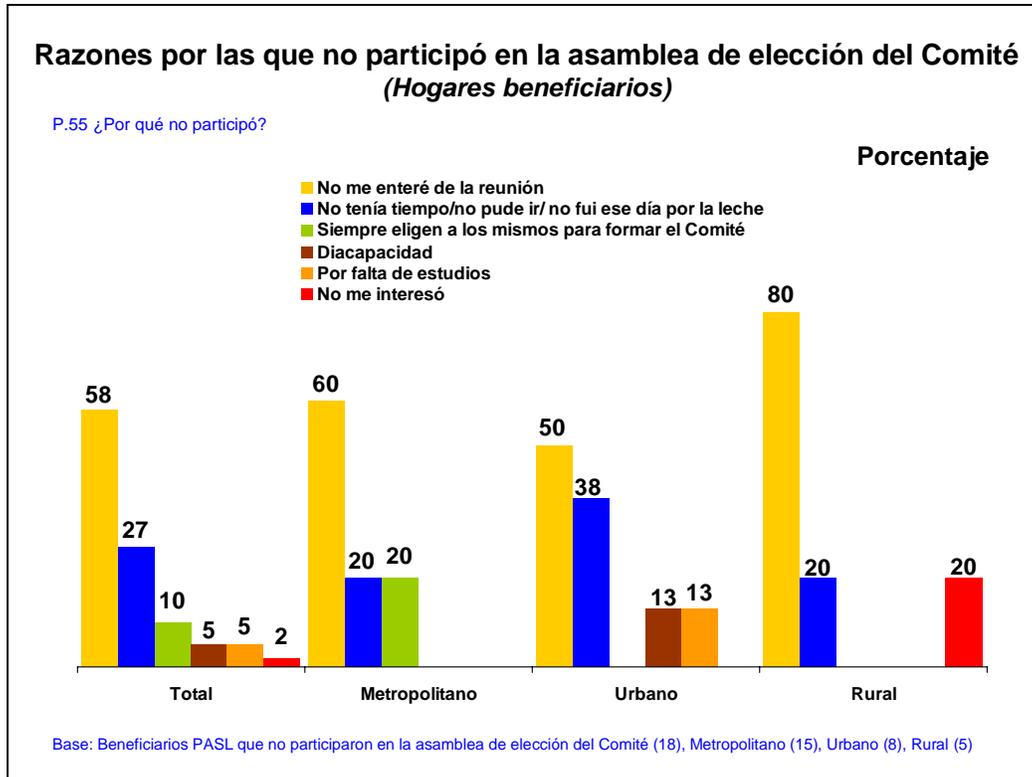
Los Comités de Beneficiarios son parte fundamental de la operación del PASL, debido a que permiten evitar ciertas irregularidades como el desvío de la entrega de leche a personas que no pertenecen al padrón, ayudan a actualizar el padrón de beneficiarios, revisan la tarjeta de dotación de leche, canalizan y resuelven algunos problemas operativos que se tienen en la lechería.

Los resultados de la Encuesta 2006 señalan que 27% de los beneficiarios que se entrevistaron manifestaron que existe un Comité, aunque el 48% respondieron que no sabían si existía dicho Comité. Por otra parte, el 22% de los encuestados comentaron que han pertenecido o han estado interesados en pertenecer a un Comité y 78% han señalado que no les ha interesado formar parte de los Comités.

Sin embargo, cuando se realiza la pregunta sobre las razones de que las familias no pertenecen o forman parte de los Comités, dentro de las más importantes, el 60% manifiesta que es riesgoso y puede haber represalias; 15% no sabe cómo, cuándo y con quién; 9% no tienen tiempo; 9% no confían en la autoridad y 3% no se los han pedido.



Gráfica 5.27



iv) *Verificar si la integración de los Comités de Beneficiarios cumplen de acuerdo a la normatividad del PASL*

De las formas en que fueron elegidos los miembros del Comité de Beneficiarios, 70% de los titulares de la tarjeta de dotación entrevistados manifestaron que se hizo mediante el voto de los beneficiarios (más del doble de los que contestaron que fueron elegidos por el voto de las familias en el resultado de la encuesta 2005, que llegó al 31%), el 25% los solicitó voluntariamente el promotor social y 10% se proponen los beneficiarios por sí solos. Es importante mencionar que llama la atención el aumento en el porcentaje de entrevistados que respondieron que en la



asamblea los miembros del Comité se eligen mediante el voto de las familias beneficiarias, en comparación con la Encuesta a Beneficiarios 2005.

De acuerdo con la pregunta sobre la participación de los beneficiarios en una asamblea para elegir a los miembros del Comité de la lechería, 71% de los entrevistados manifestaron que sí se había realizado y que habían participado en dicha asamblea y 29% señaló lo contrario, es decir, que no se había llevado la asamblea para elegir a los miembros del Comité.

Dentro de las razones por las que los entrevistados señalaron que no habían participado en la asamblea, 58% manifestó que no se había enterado de la asamblea, 27% que no tenían tiempo y 10% dicen que siempre se eligen a los mismos para formar el Comité y 12% por diversos motivos.

Estos resultados evidencian que los beneficiarios no son convencidos en tiempo y forma por parte de los promotores sociales, para invitar a los titulares de las tarjetas de dotación a las asambleas de integración de los Comités de Beneficiarios, ya que 3 de cada 10 familias señalaron que no sabían que se había realizado dicha asamblea.

En cuanto a los que señalaron que se habían enterado de que se realizó una asamblea, el 29% de los que no asistieron en la elección del Comité asumen razones que se relacionan con la poca motivación o promoción de los promotores sociales hacia los beneficiarios para el cumplimiento de estos mecanismos de participación social, debido a que las razones que se dan, están relacionadas con que no se habían enterado de la asamblea y que no les interesaba. Además, un porcentaje no muy alto (10%), pero significativo, manifestó que no asisten a las asambleas porque siempre eligen a los mismos.



Este equipo evaluador recomienda reforzar la supervisión a las lecherías y el trabajo de los promotores sociales para que se informe oportunamente acerca del Comité de Beneficiarios y la participación social que ello implica. También se recomienda a Comunicación Social coloque información que si le llegué a los beneficiarios sobre los derechos y obligaciones del Comité de Beneficiarios.



P. Medida en que se han corregido los principales retos operativos señalados en las evaluaciones anteriores

Retos	Recomendaciones PASL 2005	Avances en las acciones para atender las recomendaciones de acuerdo a Liconsa	Observaciones
1. Son pocos los sistemas de información que se tienen para conocer si existe cumplimiento de los procesos establecidos en las reglas de operación (ROP)	1.1 Se recomienda elaborar sistemas de información que permitan verificar el cumplimiento de las ROP, con indicadores que se ocupen del posicionamiento de Liconsa en el sector, de cobertura, comparativo con programas sociales similares y de impacto nutricional del programa, aplicación del sistema de puntaje y verificaciones en campo del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.	Durante una reunión llevada a cabo el 31 de agosto de 2006 entre Liconsa y el equipo evaluador, se realizó una revisión de los mecanismos de medición que se tienen para el Programa de Abasto Social de Leche. Los investigadores consideraron que los indicadores del programa son los adecuados.	De acuerdo a los resultados del análisis de la existencia, utilización de los sistemas de información y la valoración de los indicadores, este equipo evaluador recomienda que los indicadores del Programa de Abasto Social de Leche, sean ordenados de acuerdo a la estructura de la Matriz del Marco Lógico (MML). Con el objetivo de que los indicadores puedan proporcionar información que coadyuven en la toma de decisiones, será de gran utilidad que un conjunto limitado de indicadores estratégicos—que no estuvieran altamente correlaciones entre sí y que a su vez fueran lo suficientemente sensibles para poder reflejar los cambios en las variables de interés; que fueran eficientes en términos de costos, tiempo y accesibilidad, además de válidos—fueran elaborados, priorizados y seleccionados conforme a la lógica vertical de la MML: actividades, productos, propósito y fin.
2. Suele haber un exceso de carteles en las lecherías, particularmente en las de leche fluida, que puede llegar a afectar la capacidad para identificar, recibir y procesar la información.	2.1 Se recomienda consolidar la información difundida a través de carteles, para que llegue oportunamente y con mayor calidad a los beneficiarios.	Se consolidó la información de los carteles en las lecherías.	Se recomienda generar estrategias de comunicación más efectivas, seleccionando, priorizando y consolidando la información que Liconsa pretenda hacer llegar a los beneficiarios del programa, tomando en cuenta: 1) el poco tiempo que los beneficiarios están en los puntos de venta y 2) la pobre cultura de lectura de la población en general.



Retos	Recomendaciones PASL 2005	Avances en las acciones para atender las recomendaciones de acuerdo a Liconsa	Observaciones
<p>3. Los beneficiarios conocen poco o muy poco acerca de las bondades y características nutricionales de la fortificación de la leche Liconsa.</p>	<p>3.1 Difundir las bondades y características nutricionales de la fortificación de la leche.</p>	<p>Se realizó un programa de difusión en diferentes medios.</p>	<p>Solamente 32% de los encuestados de 2006, mencionó haber recibido información sobre la calidad nutricional de la leche Liconsa. Este equipo evaluador recomienda que Liconsa genere campañas permanentes de información sobre la calidad nutricional de la leche fortificada Liconsa y los resultados generados por consumirla, dado los buenos resultados de la "Evaluación de Impacto Nutricional de la leche Liconsa 2006" y a que este punto en particular es una de las mayores fortalezas del programa.</p>



Retos	Recomendaciones PASL 2005	Avances en las acciones para atender las recomendaciones de acuerdo a Liconsa	Observaciones
<p>4. El sistema para tratar las quejas, denuncias e irregularidades sigue sin poder captar éstas de forma adecuada.</p> <p>A pesar de que se cuenta con teléfonos 01-800 y otros medios, el Órgano Interno de Control y la Dirección de Abasto Social recibieron un número de denuncias que representa apenas el 0.06% del total de familias del padrón del PASL, lo que resulta muy bajo con respecto al universo de quejas e irregularidades posibles.</p>	<p>4.1 Diseñar e implementar un sistema más eficiente, confiable y funcional para que las quejas y denuncias puedan ser recibidas, reportadas, atendidas, respondidas, evaluadas y aprovechadas.</p>	<p>El nuevo Sistema de Quejas y Denuncias, actualmente se encuentra en fase de instalación y pruebas.</p> <p>El nuevo Sistema de Quejas y Denuncias tiene como una de sus características principales, el que cada centro de trabajo reciba, reporte, atienda y responda, las quejas y denuncias a través de los números 01-800 con que cuentan actualmente, situación que será debidamente supervisada, evaluada y aprovechada por el Órgano Interno.</p> <p>Esta recomendación se reiteró en el “Seguimiento a Recomendaciones de la evaluación de resultados 2006”, por lo que durante 2007 se le dará seguimiento únicamente a lo que se refiere a la implementación del Sistema de Quejas y Denuncias, ya que al rediseño del sistema ha sido concluido.</p>	<p>Este equipo evaluador recomienda implementar a corto plazo el nuevo diseño de Sistema de Quejas y Denuncias, el cual debe adecuarse a las características del PASL, en colaboración con los principales actores involucrados— beneficiarios, encargados de lecherías, promotores sociales (sindicato), Comité de Beneficiarios, funcionarios de Liconsa del área del Órgano Interno de Control (OIC), Planeación, Difusión y las que se consideren pertinentes.</p> <p>De acuerdo al Órgano Interno de Control (OIC), en el 2006 se presentaron 1,361 quejas y denuncias. El 47.9% (653 quejas y denuncias) corresponde a los concesionarios; 30.8% (419 quejas y denuncias) a los Comités de Beneficiarios, 6.0% (82 quejas y denuncias) a los promotores sociales y, 15.2% (207 quejas y denuncias) al servicio que presta Liconsa.</p> <p>De este análisis se puede concluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ el número de quejas y denuncias no necesariamente son representativas del conjunto de irregularidades que se han generado, debido a la magnitud del programa y a la enorme cantidad de operaciones que se generan diariamente; ✓ los centros de trabajo realizan una escasa supervisión sobre la operación
	<p>4.2 Fortalecer tanto la captación y solución de quejas y denuncias en las lecherías, como el reporte en los centros de trabajo y el seguimiento y evaluación en el nivel central.</p>	<p>La información proporcionada por la Dirección de Abasto Social, mediante el comunicado DAS/ 1116 /2006 de fecha 12 de diciembre del 2006, menciona que se llevaron a</p>	



Retos	Recomendaciones PASL 2005	Avances en las acciones para atender las recomendaciones de acuerdo a Liconsa	Observaciones
	<p>4.3 Fomentar una cultura de la queja entre los beneficiarios, los encargados de las lecherías, los comités y el personal de Liconsa.</p>	<p>cabo diversas actividades relacionadas con el fomento de la cultura de la queja entre los beneficiarios del programa, reforzando lo relacionado con el número telefónico para reportar las quejas y denuncias que se encuentra de manera destacada al reverso de cada tarjeta para el retiro del producto lácteo y en las bolsas de leche; asimismo, se constató que en cada punto de venta se encuentren cartelones a la vista de los usuarios con los números telefónicos para presentar quejas o denuncias relacionadas con el servicio que presta Liconsa.</p>	<p>del PASL, el trabajo de los promotores sociales, Comités de Beneficiarios y áreas de distribución, lo que no permite conocer con mayor precisión los problemas de los beneficiarios en lecherías;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ cabe subrayar que prácticamente no se hacen visitas domiciliarias a las familias para conocer su opinión sobre el programa; ✓ finalmente, tampoco se realizan sondeos permanentes sobre la calidad en el servicio, del producto y trato del personal de Liconsa en los centros de trabajo por parte del OIC. <p>Se recomienda fortalecer las áreas de supervisión de los centros de trabajo, con la finalidad de evaluar el funcionamiento, operación de las lecherías y trabajo en campo de los promotores sociales, Comités de Beneficiarios y áreas de distribución. Se recomienda además realizar visitas domiciliarias a las familias beneficiarias para conocer su opinión sobre el funcionamiento del programa y evaluar la calidad en el servicio, del producto y trato personal de Liconsa en los centros de trabajo por parte del OIC.</p>



Retos	Recomendaciones PASL 2005	Avances en las acciones para atender las recomendaciones de acuerdo a Liconsa	Observaciones
<p>5. Los resultados de la encuesta a hogares beneficiarios señalan dos posibles problemas en relación con el cumplimiento del reglamento del programa.</p> <p>Entre el 6% y el 14% de las familias beneficiarias dicen revender o regalar al menos parcialmente la leche Liconsa, o conocer a familias que lo hacen. Esto se puede interpretar como que no necesitan la leche en los volúmenes que les son otorgados, o que simplemente no deberían estar en el padrón.</p> <p>Entre 17% y 36% de los entrevistados señalaron que nunca les piden su tarjeta de dotación en la lechería para verificarla.</p>	<p>5.1 Hacer una campaña de información y concientización en las lecherías para que familias beneficiarias no revendan o regalen la leche.</p>	<p>Liconsa remitió la Circular No. 03, de fecha 31 de julio de 2006, a los centros de trabajo para realizar una campaña de información y concientización entre las familias beneficiarias para que no revendan el producto.</p>	<p>Dentro de la normatividad del uso de la tarjeta se encontraron resultados mixtos:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. una mejora en el proceso operativo de pedir la tarjeta para otorgar la leche a los beneficiarios; ii. un alto porcentaje de los encuestados (25%) no le perforaron la tarjeta al recoger el beneficio; iii. es frecuente encontrar tarjetas de dotación que son prestadas o regaladas a no beneficiarios, de acuerdo a las observaciones en sitio y a las entrevistas con los funcionarios de Liconsa de la Subdirección de Padrones. <p>Por lo anterior se recomienda intensificar la supervisión por parte de los centros de trabajo mediante visitas a lecherías y a los domicilios de los beneficiarios para verificar el buen uso de la tarjeta de dotación.</p> <p>Se recomienda además realizar pases de lista con mayor frecuencia en las lecherías fluidas y así evitar el mal uso de las tarjetas de dotación.</p>



Retos	Recomendaciones PASL 2005	Avances en las acciones para atender las recomendaciones de acuerdo a Liconsa	Observaciones
	<p>5.2 Se recomienda intensificar la supervisión en las lecherías para asegurar que las tarjetas de dotación sean verificadas invariablemente.</p>	<p>De acuerdo a Liconsa, el Programa Anual de Trabajo para el año 2007, se instruyó y se envió a los responsables del padrón de beneficiarios de cada centro de trabajo cuestionarios de supervisión a lecherías y beneficiarios, a efecto de intensificar las supervisiones. Por otra parte, sostienen que el Departamento de Supervisión Operativa de la Subdirección de Padrón de Beneficiarios realiza visitas de supervisión a las lecherías para verificar el avance mismo. Actividad permanente en el año 2007.</p>	<p>El sistema de control para la entrega de los beneficios presenta irregularidades. En la Encuesta a Beneficiarios 2006 se encontró que al 26% de los entrevistados nunca se le ha perforado la tarjeta de dotación (56% de los beneficiarios de las zonas rurales); al 6% nunca les pidieron su tarjeta para recoger su dotación de leche y, al 38% nunca los anotaron en el registro de beneficiarios.</p> <p>Se recomienda utilizar otros mecanismos de control de retiros de la dotación de los beneficiarios tanto en las lecherías de venta fluida como en las de polvo. Para la primera opción se podrían implementar equipos lectores de tarjetas de código de barras o banda magnética; para la segunda, es necesario generar mejores mecanismos de retiro.</p>
<p>6. No se aplicó estudio socioeconómico al 28% de las familias del PASL, lo que en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México llegó al 41%. La Dirección de Abasto Social señaló como pendiente el levantamiento de más de 500 mil familias, a quienes no se les ha aplicado el Registro de Información y el sistema de puntaje en la ZMCM-donde se concentra una parte sustancial del padrón-que ha sido programado para terminarse en el año 2006.</p>	<p>6.1 Se recomienda aplicar el sistema de puntaje a todas las familias a quienes no se les aplicó a su entrada como beneficiario del programa y continuar con la depuración del padrón del PASL.</p>	<p>De acuerdo a Liconsa, en el año 2006 se llenaron los formatos de "Registros de Información" faltantes con los datos socioeconómicos y la aplicación del modelo de puntaje a las familias inscritas en el padrón. Actualmente se encuentra en proceso la aplicación de bajas de las familias que no cumplen con los criterios de elegibilidad.</p>	<p>Se encontraron resultados desfavorables en la aplicación del sistema de puntaje, ya que al 30% de las familias no se les ha aplicado un estudio socioeconómico; en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) registró un 34%.</p>



Retos	Recomendaciones PASL 2005	Avances en las acciones para atender las recomendaciones de acuerdo a Liconsa	Observaciones
<p>7. El 14% de las familias beneficiarias del PASL encuestadas dicen recibir también los beneficios del Programa de Apoyo Alimentario. En las zonas rurales, esta situación se reportó en el 44% de los casos. El 2% de las familias beneficiarias del PASL encuestadas dicen recibir también los beneficios del Programa de Apoyo Alimentario. En las zonas rurales, esta situación se reportó en el 6% de los casos.</p>	<p>7.1 Se recomienda a la Sedesol verificar en campo los padrones de los programas y realizar cruces más frecuentes y eficientes entre ellos, para detectar y corregir el registro y beneficio múltiple entre ellos.</p>	<p>De acuerdo a Liconsa, con oficio DFP/546/06 de fecha 13 de junio de 2006, se solicitó a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales de la Sedesol, su intervención para atender esta recomendación. Dicha solicitud se reiteró el 26 de septiembre del año en curso con oficio DFP/SPE/170/06. A la fecha no se ha recibido respuesta y por ser una decisión fuera del ámbito de acción de Liconsa.</p>	<p>Los resultados de la Encuesta a Beneficiarios 2005 y 2006, señalan que se observó una reducción en las duplicidades con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). Para 2005 el 14% de las familias que recibían el apoyo del PASL también obtienen los beneficios del PDHO; en 2006 se registró una disminución, ya que sólo 6% presentó dicha duplicidad—se estaría estimando en cerca de 168 mil familias del PASL—; en las zonas rurales se la duplicidad se redujo a la mitad con respecto a 2006, ya que sólo 22% de las encuestadas dijeron recibir el beneficio de ambos programas.</p>
<p>8. Si bien las funciones básicas que deben desempeñar los comités de beneficiarios en las lecherías se cumple en lo general, persisten algunas deficiencias en cuanto a su integración y funcionamiento,</p>	<p>8.1 Establecer normas y criterios claros y funcionales para la integración de los comités, especialmente en lo que toca a los procesos de elección y participación social que ello implica.</p>		<p>Subsisten los problemas en torno a algunos aspectos de la operación de los Comités de Beneficiarios.</p> <p>Los resultados de la encuesta demuestran que el Comité de Beneficiarios, a pesar de que cumple</p>



Retos	Recomendaciones PASL 2005	Avances en las acciones para atender las recomendaciones de acuerdo a Liconsa	Observaciones
<p>situación que ya ha sido reportada en evaluaciones anteriores. 1 de cada 3 familias encuestadas dijo no saber que existía el comité. Entre las que sí sabían, 4 de cada 10 señalaron no saber si se había realizado una asamblea para elegir a sus miembros, y 18% afirmaron que no hubo tal asamblea. Esta situación disminuye la capacidad y efectividad de los comités para desempeñar actividades de representación, gestión y contraloría social propias del programa.</p>	<p>8.2 Difundir en las lecherías información sobre la integración y funciones del comité de beneficiario, en un formato sencillo y adecuado.</p>	<p>Basado en la "Guía para escribir documentos en Lenguaje Ciudadano" de la Secretaría de la Función Pública, Liconsa reelaboró el cartel del Comité de Beneficiarios para su distribución a los centros de trabajo.</p>	<p>con la función básica de apoyar a la entrega la dotación de leche, en la práctica no desempeña otras tareas importantes, como la función de quejas, gestión y contraloría social. Además, un gran número de beneficiarios no saben que existe un Comité de Beneficiarios, no identifican a sus miembros e ignoran las funciones que éstos deben desempeñar.</p> <p>Este equipo evaluador recomienda reforzar la supervisión a las lecherías y el trabajo de los promotores sociales para que se informe oportunamente acerca del Comité de Beneficiarios y la participación social que ello implica.</p> <p>También se recomienda a Comunicación Social coloque información que si le llegó a los beneficiarios sobre los derechos y obligaciones del Comité de Beneficiarios.</p>



Q. Conclusiones y recomendaciones

Primera. El diseño operativo del PASL está efectivamente orientado a la consecución de sus objetivos generales y específicos, al menos en cuanto que se alinea hacia generación de los productos (componentes) definidos como necesarios para alcanzarlos. El diagrama de flujo del PASL permite llegar a esta conclusión, al identificar los principales procesos así como los actores responsables de realizarlos, de forma sencilla y resumida a manera de facilitar su comprensión, monitoreo y seguimiento.

Segunda. De acuerdo a los resultados del análisis de la existencia, utilización de los sistemas de información y la valoración de los indicadores, este equipo evaluador recomienda que los indicadores del Programa de Abasto Social de Leche, sean ordenados de acuerdo a la estructura de la Matriz del Marco Lógico (MML). Con el objetivo de que los indicadores puedan proporcionar información que coadyuven en la toma de decisiones, será de gran utilidad que un conjunto limitado de indicadores estratégicos—que no estén altamente correlaciones entre sí y que a su vez sean lo suficientemente sensibles para poder reflejar los cambios en las variables de interés; que sean eficientes en términos de costos, tiempo y accesibilidad, además de válidos—fueran elaborados, priorizados y seleccionados conforme a la lógica vertical de la MML: actividades, productos, propósito y fin.

Tercera. De acuerdo al Órgano Interno de Control (OIC), en el 2006 se presentaron 1,361 quejas y denuncias. El 47.9% (653 quejas y denuncias) corresponde a los concesionarios; 30.8% (419 quejas y denuncias) a los Comités de Beneficiarios, 6.0% (82 quejas y denuncias) a los promotores sociales y, 15.2% (207 quejas y denuncias) al servicio que presta Liconsa.

De este análisis se puede concluir:



1. el número de quejas y denuncias no necesariamente son representativas del conjunto de irregularidades que se han generado, debido a la magnitud del programa y a la enorme cantidad de operaciones que se generan diariamente;
2. los centros de trabajo realizan una escasa supervisión sobre la operación del PASL, el trabajo de los promotores sociales, Comités de Beneficiarios y áreas de distribución, lo que no permite conocer con mayor precisión los problemas de los beneficiarios en lecherías;
3. cabe subrayar que prácticamente no se hacen visitas domiciliarias a las familias para conocer su opinión sobre el programa;
4. finalmente, tampoco se realizan sondeos permanentes sobre la calidad en el servicio, del producto y trato del personal de Liconsa en los centros de trabajo por parte del OIC.

Se recomienda fortalecer las áreas de supervisión de los centros de trabajo, con la finalidad de evaluar el funcionamiento, operación de las lecherías y trabajo en campo de los promotores sociales, Comités de Beneficiarios y áreas de distribución. Se recomienda además realizar visitas domiciliarias a las familias beneficiarias para conocer su opinión sobre el funcionamiento del programa y evaluar la calidad en el servicio, del producto y trato personal de Liconsa en los centros de trabajo por parte del OIC.

Cuarta. El Órgano Interno de Control se ha dado a la tarea de elaborar un nuevo Sistema de Quejas y Denuncias. En cumplimiento al Seguimiento de las recomendaciones de la Evaluación externa de resultados del PASL 2005, el OIC se encuentra en una etapa de implementación del nuevo Sistema de Quejas y Denuncias.

Este equipo evaluador recomienda implementar a corto plazo el nuevo diseño de Sistema de Quejas y Denuncias, el cual debe adecuarse a las características del



PASL, en colaboración con los principales actores involucrados—beneficiarios, encargados de lecherías, promotores sociales (sindicato), Comité de Beneficiarios, funcionarios de Liconsa del área del Órgano Interno de Control (OIC), Planeación, Difusión y las que se consideren pertinentes.

Quinta. El PASL cumple con informar a los beneficiarios acerca de sus derechos, las normas y los aspectos operativos más importantes, a través de las tarjetas de dotación, los envases de leche, carteles y folletería y, la página de Internet de Liconsa, de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación 2006.

Sexta. En los puntos de venta suele haber un exceso de carteles que afectan la capacidad de identificar, recibir y procesar la información relevante. En la Evaluación externa de resultados del PASL 2005, este equipo evaluador recomendó “consolidar la información difundida a través de carteles, para que llegue oportunamente y con mayor calidad a los beneficiarios”; misma que fue atendida por Liconsa.

Se recomienda generar estrategias de comunicación más efectivas, seleccionando, priorizando y consolidando la información que Liconsa pretenda hacer llegar a los beneficiarios del programa, tomando en cuenta: 1) el poco tiempo que los beneficiarios están en los puntos de venta y 2) la pobre cultura de lectura de la población en general.

Séptima. Solamente 32% de los encuestados mencionó haber recibido información sobre la calidad nutricional de la leche Liconsa. Este equipo evaluador recomendó en la Evaluación externa de resultados 2005, “Difundir las bondades y características nutricionales de la fortificación de la leche Liconsa”; esta recomendación fue atendida por Liconsa.



Sin embargo, este equipo evaluador recomienda que Liconsa genere campañas permanentes de información sobre la calidad nutricional de la leche fortificada Lcionsa y los resultados generados por consumirla, dado los buenos resultados de la “Evaluación de Impacto Nutricional de la leche Liconsa 2006” y a que este punto en particular es una de las mayores fortalezas del programa.

Octava. Dentro de la normatividad del uso de la tarjeta se encontraron resultados mixtos:

- iv. una mejora en el proceso operativo de pedir la tarjeta para otorgar la leche a los beneficiarios;
- v. un alto porcentaje de los encuestados (25%) no le perforaron la tarjeta al recoger el beneficio;
- vi. es frecuente encontrar tarjetas de dotación que son prestadas o regaladas a no beneficiarios, de acuerdo a las observaciones en sitio y a las entrevistas con los funcionarios de Liconsa de la Subdirección de Padrones.

Por lo anterior se recomienda intensificar la supervisión por parte de los centros de trabajo mediante visitas a lecherías y a los domicilios de los beneficiarios para verificar el buen uso de la tarjeta de dotación. Se recomienda además realizar pases de lista con mayor frecuencia en las lecherías fluidas y así evitar el mal uso de las tarjetas de dotación.

Novena. El sistema de control para la entrega de los beneficios presenta irregularidades. En la Encuesta a Beneficiarios 2006 se encontró que al 26% de los entrevistados nunca se le ha perforado la tarjeta de dotación (56% de los beneficiarios de las zonas rurales); al 6% nunca les pidieron su tarjeta para recoger su dotación de leche y, al 38% nunca los anotaron en el registro de beneficiarios.



Se recomienda utilizar otros mecanismos de control de retiros de la dotación de los beneficiarios tanto en las lecherías de venta fluida como en las de polvo. Para la primera opción se podrían implementar equipos lectores de tarjetas de código de barras o banda magnética; para la segunda, es necesario generar mejores mecanismos de retiro.

Décima. Los tiempos de solicitud y respuesta del ingreso al programa se redujeron; además se cumple satisfactoriamente con lo establecido en las Reglas de Operación del PASL—se deberá informar a las familias en un plazo de hasta 90 días el resultado de su gestión. De acuerdo a los resultados de la Encuesta a Beneficiarios 2006, los tiempos de respuesta a las familias que pretenden ser beneficiarias del programa—desde su solicitud de ingreso hasta la aceptación o rechazo para incorporarse—se redujeron de 78 a 54 días en promedio de 2005 a 2006, respectivamente.

A pesar de los buenos resultados, se recomienda agilizar este trámite en las áreas tanto urbanas como rurales a través de la implementación de la PDA o computadora de mano.

Décima primera. La operación de las lecherías se realiza con un alto cumplimiento a lo establecido en las Reglas de Operación, al menos de acuerdo a la percepción de los beneficiarios. A partir de los resultados de la encuesta, se observa que la atención recibida por personal de Liconsa y los encargados de las lecherías es digna, respetuosa y adecuada; además, todos los trámites que deben realizar para recibir el apoyo, fueron llevados a cabo sin costo alguno para el beneficiario; se cumple con el horario de atención de las lecherías; reciben la dotación completa del beneficio y que nunca o casi nunca han tenido problemas con ello, no les negaron la venta de leche y no le condicionaron la entrega del beneficio a cambio de la compra de otros productos.



Décima segunda. Se encontraron resultados desfavorables en la operación del programa en los siguientes rubros:

- Control de las tarjetas de dotación: se debe ejercer mayor control a través de la supervisión de los centros de trabajo mediante visitas a lecherías y a los domicilios de los beneficiarios para verificar el buen uso del beneficio y de la tarjeta de dotación.
- Aplicación del estudio socioeconómico: El 30% de las familias no se les ha aplicado un estudio socioeconómico; en el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) registró un 34%.

Décima tercera. El análisis de las características de las lecherías, de acuerdo a la Encuesta 2006, permite concluir que existen tres áreas de oportunidad: (1) es importante revisar las condiciones de los locales, principalmente de las zonas rurales; (2) un número considerable de los encargados de las lecherías urbanas y rurales manifestaron que no cuentan con agua; (3) no siempre existe disponibilidad de leche para los beneficiarios.

Décima cuarta. Subsisten los problemas en torno a algunos aspectos de la operación de los comités de beneficiarios. Los resultados de la encuesta demuestran que el Comité de Beneficiarios, a pesar de que cumple con la función básica de apoyar a la entrega la dotación de leche, en la práctica no desempeña otras tareas importantes, como la función de quejas, gestión y contraloría social. Además, un gran número de beneficiarios no saben que existe un Comité de Beneficiarios, no identifican a sus miembros e ignoran las funciones que éstos deben desempeñar.

Este equipo evaluador recomienda reforzar la supervisión a las lecherías y el trabajo de los promotores sociales para que se informe oportunamente acerca del Comité de Beneficiarios y la participación social que ello implica. También se



recomienda a Comunicación Social coloque información que si le llegué a los beneficiarios sobre los derechos y obligaciones del Comité de Beneficiarios.



VI. Evaluación de resultados: beneficios económicos y sociales

A. Cuadro resumen

Efectos e impactos mínimos del programa sobre las familias beneficiarias

Concepto	Nacional	ZMCM	Urbano	Rural y Semiurbano
Diferencia en consumo semanal de leche	2.33	3.20	No sign.	2.63
Diferencia en gasto semanal en leche	18.05	18.19	23.58	No sign.
Ahorro o transferencia de ingreso anual por diferencial en precio	2,228.70	2,463.10	2,016.19	1,750.58
Gasto o reinversión en compra de leche Liconsa	1,292.10	1,517.22	790.03	1,750.58
Transferencia neta o ingreso disponible para otros consumos	936.60	945.88	1,226.16	No sign.

Consumo de leche Liconsa de familias no Liconsa

	ZMCM	Urbano	Rural y Semiurbano
Incremento en familias no Liconsa que consumen leche Liconsa	16%	68%	102%
Incremento en consumo de leche Liconsa de las familias no Liconsa	17%	101%	87%

Impacto sobre el consumo de leche de las familias beneficiarias

	2004	2006	Disminución
ZMCM	4.27	2.98	-30%
Urbana	2.42	2.33	-4%
Rural y semiurbana	3.00	2.25	-25%



B. Introducción

La evaluación de beneficios económicos y sociales del PASL busca estimar los efectos e impacto que éste tiene sobre las familias beneficiarias. Si bien formalmente la unidad principal de intervención del programa se plantea a nivel de los beneficiarios individuales y no de las familias, medir adecuadamente los efectos e impactos en esta forma cae fuera de los requerimientos y de los límites temporales y de recursos de esta evaluación. El problema principal es que la leche Liconsa, como la mayoría de los alimentos de consumo generalizado, una vez que entra a la familia se distribuye entre los miembros la misma—un hecho por demás natural y comprobado en evaluaciones anteriores. Esto significa que la dotación establecida por beneficiario no llega de manera íntegra y completa sólo a los beneficiarios, sino que normalmente éstos efectivamente consumen una cantidad menor. Si se quisiera aislar el efecto del programa sobre el consumo de leche de los beneficiarios individuales, se tendría que recurrir a otras técnicas y metodologías que no se contemplan en este estudio.⁸¹ Así, la medición de las variables principales del estudio—el consumo y gasto en leche por semana de las familias Liconsa y no Liconsa, el ahorro y el incremento en el ingreso disponible—se explica en el Anexo metodológico 2.

En cuanto a la metodología, resalta primeramente el modelo básico de estimación, que de corte cuasi-experimental, con aparejamiento de observaciones de tratamiento y comparación a partir de los valores en el sistema de puntaje de Liconsa. Este procedimiento permitirá realizar una mejor comparación entre las familias y evaluar el impacto del programa con mayor precisión, ya que disminuye

⁸¹ Por ejemplo, se podrían utilizar observaciones no participantes de 24 horas en domicilio, como las que se utilizan en algunos estudios nutricionales, o incluso registros de consumo y gasto semanal o quincenal, como los utilizados por el INEGI en las ENIGH. Si bien es posible hacer esto, el costo de dichas alternativas escapa por completo de los límites de esta evaluación en particular.



en una medida considerable los efectos de variables no observables que pueden incidir sobre la decisión de pertenecer o no al programa. El procedimiento se explica en el Anexo metodológico 3.

Para aplicar el modelo, se ha tomado como base la información de la encuesta aplicada por el equipo evaluador del ITESM-CCM en agosto del año 2006, levantada en los domicilios de familias beneficiarias (tratamiento) y no beneficiarias (comparación) que viven en las mismas localidades, y que por lo tanto comparten un conjunto de características similares. Cabe señalar que se hizo una selección de los casos, con la finalidad de asegurar en lo posible la comparabilidad de las familias no Liconsa con las familias Liconsa, a efecto de evitar una sobre-estimación o una sub-estimación de los efectos e impacto del programa. La forma en que se hizo esta selección se explica en al Anexo metodológico 1.

Para poder apreciar mejor dichos efectos e impactos cuando el programa opera en localidades con condiciones geográficas y socioeconómicas distintas, además del agregado a nivel nacional, se presentan resultados para tres estratos de acuerdo a la ubicación de sus localidades de residencia. El primero corresponde a las localidades de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), el segundo a las localidades fuera de la ZMCM mayores a 20 mil habitantes (urbanas); y el tercero a las localidades fuera de la ZMCM menores a 20 mil habitantes (rurales y semiurbanas).⁸² En este sentido, es importante aclarar que en las zonas rurales y semiurbanas, prácticamente toda la leche Liconsa que se vende a través del programa es en presentación de polvo, mientras que en la ZMCM prácticamente

⁸² Cabe señalar que el corte de 20 mil habitantes es el que formalmente considera Liconsa para identificar a las localidades “rurales”, y como tal se ha utilizado en las evaluaciones anteriores. Sin embargo, dicho corte no corresponde con los criterios utilizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que lo ubica en 2,500. Por lo tanto, para los efectos de este trabajo, el equipo evaluador denominó este estrato como “rurales y semiurbanas”, nombre que consideramos refleja mejor las verdaderas condiciones y características asociadas a dichas localidades.



toda la leche Liconsa se vende en presentación líquida; en el caso de la zona urbana, en algunas localidades se maneja leche en polvo y en otras leche líquida.

Cabe también señalar que el estudio no diferencia entre las familias beneficiarias que efectivamente resultan elegibles de conformidad a lo establecido por el sistema de puntaje de Liconsa, y aquéllas que son beneficiarias a pesar de que no aprueban dicho sistema. Esta decisión se debe a que efectivamente reciben los beneficios de Liconsa, aunque en principio no debieran de hacerlo, y también a que el número de casos en la segunda situación es muy limitado y para efectos prácticos diferenciarlo no incide sobre las estimaciones.

El estudio se divide en dos partes: la primera considera a las familias Liconsa frente a las no Liconsa en general, mientras que en la segunda se compara a las familias Liconsa con las familias no Liconsa que no consumen leche Liconsa. La razón de esta división se encuentra en el hecho que muchas familias no Liconsa tienen acceso a leche producida por Liconsa, a través de la compra de leche sobrante en los puntos de venta de leche líquida o de las distintas leches comerciales o sin subsidio que vende Liconsa; en ambos casos, estas leches se venden a la población abierta con un precio sustancialmente inferior al del mercado privado, y por lo tanto resultan económicas y atractivas. Esta situación ya se había apreciado en la evaluación del año 2005, pero cobró mayor magnitud e importancia para el 2006, llegando a niveles de entre 39.4% y 62.4% de las familias no Liconsa. Como estas familias también reciben el beneficio de comprar leche más barata y por lo tanto poder aumentar su consumo y disminuir el gasto, se generan una serie de problemas y limitaciones al momento de conformar el grupo de comparación para medir el impacto de Liconsa en las familias pertenecientes al programa.

Por lo anterior, el equipo evaluador decidió diseñar la investigación con dos grupos de comparación y dos comparaciones distintas, de manera que pudiéramos



estimar mejor los efectos e impactos del programa, aislando la influencia de la leche sobrante y las comerciales leches comerciales de Liconsa sobre la conducta de consumo y gasto de las familias no beneficiarias. Así, en un apartado especial del presente capítulo, decidimos investigar las implicaciones que tiene la venta de leche comercial de Liconsa para el impacto del PASL.

C. Índice Foster-Greer-Thorbecke

Con el propósito de conocer el impacto del programa en términos del alivio en las condiciones pobreza, se aplicó la metodología del índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT). A través de este método, se puede calcular el incremento en la pobreza en caso de no recibir los apoyos del programa. En este ejercicio se considera a todas las familias bajo condiciones de pobreza patrimonial del país y no sólo a las que se beneficiarias del programa.

Dada la naturaleza de la medición, sólo se toman en cuenta los impactos monetarios generados a partir del ahorro generado por la venta de leche a precio preferencial a las familias beneficiarias—por tal motivo no se consideran los impactos derivados por una mejor alimentación y/o nutrición.

Con base en la línea de la pobreza patrimonial, establecida por el Comité para la Estimación de la Pobreza de la Sedesol, que se ubica en 49.57 pesos diarios ó en 1,487.34 pesos mensuales por persona para el año 2004, se infiere que en el supuesto de no existir el Programa de Abasto Social, la brecha de la pobreza de patrimonio a nivel nacional se incrementaría en 20.5%. Derivado de lo anterior, se observa que la contribución del programa en la reducción de la distancia existente entre la línea de pobreza y los ingresos de los pobres es importante para que éstos disminuyan la severidad de su condición. Por tal motivo, es posible mencionar que si desapareciera el programa, la brecha promedio ponderada de



los pobres de patrimonio pasaría de 4.55% a 5.72% (equivalente al 20.5% mencionado).

Es necesario mencionar que a pesar de que la variación en el índice FGT puede parecer mínima a primera vista, se debe considerar que es un valor promedio ponderado que se aplica para todas y cada una de las familias del país, sean o no beneficiarias; visto de esta forma, dicha variación puede considerarse significativa, especialmente tratándose de la intervención de un sólo programa el cual no prácticamente no requiere de recursos fiscales para su operación.

Otro aspecto importante del análisis se refiere a que la supuesta desaparición del programa implicaría un aumento inmediato en el número de hogares en pobreza extrema. La estimación del FGT sugiere que dicho programa permite que la pobreza extrema se mantenga a niveles más bajos, principalmente de las zonas urbanas, debido al apoyo económico en la población más pobre. Sin embargo, es necesario aclarar que el programa solamente disminuye la brecha y severidad de la pobreza, pero no la elimina.

En efecto, cuando las familias tienen la posibilidad de adquirir leche a un precio menor al del mercado, los hogares beneficiados necesitan un menor porcentaje de su ingreso cubrir las necesidades básicas; en cambio, si dichas mismas familias no contaran con el subsidio, la distancia entre su ingreso y la línea de pobreza hubiera sido mayor.

D. Primer ejercicio: familias Liconsa versus familias no Liconsa

En este ejercicio se comparó el consumo y el gasto, de las familias Liconsa contra los de las familias no Liconsa en general, y con base en ellos se estimó también el ahorro y el aumento en el ingreso disponible para las familias Liconsa. El ejercicio



se hizo con datos a nivel nacional, y también para los estratos ZMCM, urbano, y rural-semi-urbano.

i) Consumo de leche

Como se aprecia en el Cuadro 6.1, a nivel nacional, las familias Liconsa consumen 8.73 litros por semana y las familias no Liconsa 7.77 litros; el promedio de las diferencias entre cada par de familias Liconsa y no Liconsa es de 0.96 litros, a favor de las familias Liconsa, que representa 12.45% adicional. En la ZMCM, las familias Liconsa consumen 9.89 litros de leche por semana y las familias no Liconsa consumen 8.40 litros; la diferencia en el consumo es de 1.49 litros, en favor de las familias Liconsa que significa un incremento de 17.73%. En las zonas urbanas, las familias Liconsa consumen 8.59 litros por semana y las familias no Liconsa 8.45 litros, con una diferencia de 1.36 litros, que significa 16.09%, también a favor de las familias Liconsa. Finalmente, las familias Liconsa rurales consumen 7.46 litros y las no Liconsa 6.73 litros a la semana, observando una diferencia de 0.73 litros y 10.84% en favor de las familias Liconsa. Sin embargo, en ninguno de los estratos, el promedio de las diferencias entre las familias Liconsa y no Liconsa resultó estadísticamente significativo, por lo que concluimos que no se puede afirmar que exista un impacto del programa sobre el consumo de leche de las familias beneficiarias.



**Cuadro 6.1
Promedio de las diferencias en consumo y gasto de leche**

Consumo y Gasto de Leche	Familias Liconsa	Familias no Liconsa	Prom. diferencias	N	Sig.
Área Metropolitana					
Consumo total de leche (ltrs.)	9.89	8.40	1.49	55	
Gasto en leche (\$)	41.50	55.84	-18.19	55	*
Área urbana no metropolitana					
Consumo total de leche (ltrs.)	8.59	8.45	1.36	55	
Gasto en leche (\$)	36.48	62.54	-26.06	55	*
Área Rural y Semiurbana					
Consumo total de leche (ltrs.)	7.46	6.73	0.73	45	
Gasto en leche (\$)	29.80	50.56	-20.76	45	*
Nacional					
Consumo total de leche (ltrs.)	8.73	7.77	0.97	155	
Gasto en leche (\$)	36.27	55.36	-19.10	155	*

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

ii) Gasto en leche

Los resultados de las estimaciones sobre el gasto semanal en leche también se muestran en el cuadro 6.1. A nivel nacional, se observa que las familias Liconsa gastan \$36.27 y las familias no Liconsa \$55.36; el promedio de las diferencias es de \$19.10 a favor de las no Liconsa, lo que implica que las familias Liconsa gastan 35% menos que las no Liconsa. En la ZMCM, las familias Liconsa gastan \$41.50, mientras que sus contrapartes gastan \$55.84; al estimar la diferencia, se obtiene que las primeras gastan \$14.34 menos que las segundas, 32.57%. En las zonas urbanas, las familias Liconsa gastan \$36.48 y las no Liconsa \$62.54, con una



reducción del gasto de \$26.06 pesos para las familias Liconsa, lo que significa en términos porcentuales 41.66%. Finalmente, en las zonas rurales las familias Liconsa gastan \$29.88 y las familias no Liconsa gastan \$50.56; la diferencia observada es de \$20.67 menos para las familias Liconsa que es 41.06%. Contrario a lo que sucede con el consumo, es el caso del gasto todas las diferencias son estadísticamente significativas, por lo que se infiere que el programa disminuye el gasto en leche de las familias beneficiarias, pero no necesariamente aumenta su consumo.

iii) Ahorro de las familias⁸³

Al comprar un litro de leche Liconsa a precio menor que el que hubieran pagado en el mercado privado con marcas comerciales, las familias beneficiarias obtienen un ahorro, que normalmente se concibe como una transferencia de ingreso del programa—aunque más adelante se hace una aclaración al respecto. Las estimaciones para dicho efecto aparecen en el Cuadro 6.2.

Cuadro 6.2
Ahorro de las familias beneficiarias en la compra de leche Liconsa

Región	Leche Liconsa	Precio por Litro (\$)	Ahorro por Litro (\$)	Consumo anual por hogar (lts.)	Ahorro Anual (\$)
Metropolitana	Si	3.50	5.43	453.61	\$2,463.10
	No	8.93	0	50.04	0
Urbana no Metropolitana	Si	3.50	4.83	417.43	\$2,016.19
	No	8.33	0	56.29	0
Rural y Semiurbana	Si	3.50	5.28	331.55	\$1,750.58
	No	8.78	0	35.85	0
Nacional	Si	3.50	5.18	430.25	\$2,228.70
	No	8.68	0	50.33	0

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

⁸³ Las cifras del consumo se han basado en el total de las familias Liconsa, no solamente en la submuestra usada para el aparejamiento.



A nivel nacional, el ahorro promedio se estima en \$5.18 por litro, que es la diferencia entre el precio de \$3.50 de la leche Liconsa frente a \$8.68 de la leche de mercado de marcas comerciales—lo cual significa un ahorro de 60%. El consumo anual por hogar de leche Liconsa fue de 430.25 litros, en tanto que el de la comercial fue de 50.33 litros, para un ahorro anual de \$2,228.70 para las familias Liconsa.

En la zona metropolitana el precio por litro de leche comercial fue de \$8.93 por litro y el de leche Liconsa de \$3.50; ello trajo como consecuencia un ahorro de \$5.43 por litro de leche, 61% respecto del precio de mercado. Debido a que, para las familias Liconsa el consumo anual fue 453.61 litros de leche Liconsa y 50.04 litros de leche comercial, se generó un ahorro de \$2,463.10 en este periodo de tiempo.

Para las zonas urbanas, el precio de la leche Liconsa fue de \$3.50, y el de la no Liconsa de \$8.33; es decir, se ahorró 58% o \$4.83 por cada litro de leche Liconsa comprado. En esta zona, el consumo anual por hogar fue de 417.43 litros de leche Liconsa y 56.29 litros de leche no Liconsa, lo que significó un ahorro de \$2,016.19 al año para las familias Liconsa.

Dentro de las zonas rurales, el precio de leche Liconsa fue de \$3.50 por litro, cuando por la misma cantidad de leche comercial se pagó en \$8.78, traduciéndose en un ahorro de 60% o \$5.28 por litro. Con un consumo anual de 331.55 litros de leche Liconsa y 35.85 litros de no Liconsa, en las zonas rurales las familias Liconsa ahorraron \$1,750.58 por año.

iv) Aumento en el ingreso disponible



Si bien al comprar un litro de leche Liconsa a precio menor se genera un ahorro, en términos estrictos sólo una parte del mismo se debería considerar como transferencia de ingreso. Esto es porque, al encontrarse con un producto básico con un precio disminuido, la demanda efectiva aumenta y las familias dedican una parte de ese ahorro precisamente a comprar más leche; es precisamente este efecto lo que explica los aumentos observados en el consumo de las familias beneficiarias frente a las no beneficiarias. Por lo tanto, la verdadera transferencia de ingreso que reciben las familias beneficiarias se debe concebir a partir del diferencial entre lo que hubieran gastado en leche en ausencia del programa, y lo que efectivamente gastan en presencia del mismo—para lo cual se usan precisamente los datos del grupo de comparación de familias no Liconsa. Esto es lo que el equipo evaluador ha denominado como “ingreso disponible”, puesto que se puede gastar en compras de otros bienes distintos de la leche. Las estimaciones para dicho efecto aparecen en el Cuadro 6.3.

Cuadro 6.3
Ingreso disponible de las familias Liconsa por región

Región	Semanal (\$)	Anual (\$)	Significativo
Metropolitana	14.34	745.68	*
Urbana	26.06	1,355.12	*
Rural/Semi-urbana	20.67	1,074.84	
Nacional	19.10	993.20	*

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

Se observa que, a nivel nacional, el programa aumenta el ingreso disponible de las familias Liconsa en \$19.10 por semana y en \$993.20 al año. En la ZMCM, las familias vieron aumentado su ingreso en \$14.34 por semana y en \$745.68 al año.



En las zonas urbanas, las familias Liconsa pudieron disponer de \$26.06 más a la semana, lo que equivale a \$1,355.12 al año. Finalmente, en lo que corresponde a las zonas rurales, las familias Liconsa aumentaron su ingreso disponible en \$20.67 a la semana, lo que se traduce \$1,074.84 al año.

E. Segundo ejercicio: familias Liconsa versus familias no Liconsa que no consumen leche Liconsa

En este ejercicio se comparó el consumo, el gasto y el aumento en el ingreso disponible de las familias Liconsa contra los de las familias no Liconsa que reportaron no consumir ninguna leche de Liconsa, ya sea de Abasto Social o de sus leches comerciales. De alguna forma, las familias no Liconsa que consumen leche Liconsa aprovechan también el beneficio del programa y/o de la acción institucional de la empresa y del gobierno federal, en términos de acceder a leche de alta calidad a un precio reducido. Esto incide entonces sobre su consumo de leche, y por lo tanto resulta problemático considerarlas como grupo de comparación para medir el impacto del programa sobre las familias formalmente beneficiarias, que son las que están inscritas en el padrón de Liconsa. Por el contrario, las familias no Liconsa que no consumen leche Liconsa no son en sentido alguno beneficiarias ni del PASL ni de Liconsa, por lo que se puede considerar que son un mejor grupo de comparación que las del primer ejercicio, al menos en principio⁸⁴.

⁸⁴ Tener como grupo de comparación a las familias no Liconsa que no consumen leche Liconsa puede generar un potencial sesgo de selección relacionado con variables no observables. Esto significa que aun cuando se haya controlado por las diferencias entre ambos grupos de familias en lo que toca al conjunto de características socio-demográficas que se resumen el sistema de puntaje, y en cohabitación en las mismas localidades, es posible que existan otros factores no observables que afecten los patrones de consumo de las familias no Liconsa y que la estimación no esté captando adecuadamente. En este sentido reconocemos que cabría preguntarse por qué estas familias teniendo acceso a la leche comercial que es más barata al precio de mercado, no la compran. Entre otras cosas, es posible que estas personas tuvieran una menor propensión marginal a consumir leche que la de las familias Liconsa, lo que podría implicar una sobreestimación de los efectos e impactos detectados. Sin embargo, dadas las limitaciones, esto es algo que no podemos dilucidar y con todo, creemos que este grupo de control es superior al primer



Al igual que en el ejercicio anterior, las estimaciones se hacen con datos a nivel nacional y para los estratos ZMCM, urbano, y rural-semiurbano.

i) Consumo de leche

El Cuadro 6.4 indica que, a nivel nacional, las familias Liconsa consumen 8.73 litros por semana y las no Liconsa 6.40 litros; esto es, el promedio de las diferencias entre los pares de familias es de 2.33 litros, 36% en favor de las Liconsa. En la ZMCM las familias Liconsa consumen 9.89 litros de leche por semana y las familias no Liconsa consumen 6.69 litros, con una diferencia de 48% o 3.20 litros en favor de las familias Liconsa, En las zonas urbanas, las familias Liconsa consumen 8.59 litros por semana y las familias no Liconsa 7.23 litros, resultando en una diferencia de 19% o 1.36 litros. Por su parte, las familias Liconsa de la zonas rural y semi-urbana consumen 7.46 litros a la semana, frente a 4.83 litros de las no Liconsa, lo que hace una diferencia de 54% o 2.63 litros en favor de las familias Liconsa. El promedio de las diferencias resulta estadísticamente significativo en todos los estratos, con excepción del urbano, sobre el cual no podemos decir entonces que realmente aumenten su consumo.

estudio consistente a las familias no Liconsa en general y consideramos que lo más adecuado es centrarse en esta segunda estimación.



Cuadro 6.4
Promedio de las diferencias en consumo y gasto de leche

Consumo y Gasto de Leche	Familias Liconsa	Familias no Liconsa	Prom. diferencias	N	Sig.
Área Metropolitana					
Consumo total de leche (ltrs.)	9.89	6.69	3.20	55	*
Gasto en leche (\$)	41.50	59.69	-18.19	55	*
Área urbana no metropolitana					
Consumo total de leche (ltrs.)	8.59	7.23	1.36	55	
Gasto en leche (\$)	36.48	60.06	-23.58	55	*
Área Rural y Semiurbana					
Consumo total de leche (ltrs.)	7.46	4.83	2.63	45	*
Gasto en leche (\$)	29.80	38.50	-8.70	45	
Nacional					
Consumo total de leche (ltrs.)	8.73	6.40	2.33	155	*
Gasto en leche (\$)	36.27	54.31	-18.05	155	*

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

ii) Gasto en leche

En relación al gasto y como se puede observar también en el Cuadro 6.4, a nivel nacional las familias Liconsa gastan en leche \$36.27 a la semana, mientras que las familias no Liconsa gastan \$54.31; es decir, hay una diferencia de 33% o 18.05 pesos menos, a favor de las familias Liconsa. En la ZMCM, las familias Liconsa gastan 30% o \$18.19 menos que sus contrapartes no Liconsa, ya que las primeras gastan \$41.5 y las segundas \$59.69. En las zonas urbanas, las familias Liconsa gastan \$36.48 y las no Liconsa \$60.06, lo que resulta en una diferencia de \$23.58 o 39% menos. Finalmente, en las zonas rurales y semi-urbanas, las familias



Liconsa gastan \$29.8 y las familias no Liconsa gastan \$38.5, lo que representa una diferencia de 8.70 pesos o 23% menos para las familias Liconsa. El promedio de las diferencias resulta estadísticamente significativo en todos los estratos, con excepción del rural y semiurbano, sobre el cual no podemos decir entonces que realmente disminuyan su gasto.

iii) Ahorro de las familias

La estimación para el ahorro de las familias Liconsa no se ve afectada por el cambio en el diseño del ejercicio, ya que se basa en la diferencia entre el precio de la leche Liconsa que pagan las familias beneficiarias y el que tiene la leche de mercado. Por lo tanto, para los resultados de en este efecto refiérase al Cuadro 6.2.

iv) Aumento en el ingreso disponible

El Cuadro 6.5 muestra que, a nivel nacional, las familias beneficiarias recibieron del programa un ingreso disponible adicional de \$18.05 por semana o de \$938.60 por año. Para la ZMCM, dicho ingreso adicional fue de \$18.19 por semana, lo que representó anualmente \$945.88. Dentro de las zonas urbanas, las familias Liconsa aumentaron su ingreso disponible en \$23.58 por semana y en \$1,226.16 al año. Finalmente, en las zonas rurales encontramos un ingreso disponible adicional de \$8.70 por semana y de \$452.40 por año. El promedio de las diferencias resulta estadísticamente significativo en todos los estratos, con excepción del rural y semi-urbano, sobre el cual no podemos decir entonces que aumenten su ingreso disponible.



Cuadro 6.5
Ingreso disponible de las familias por región



Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

F. Explicación de las diferencias entre el primer y segundo ejercicios

La metodología para evaluar los beneficios económicos y sociales del PASL se ha mantenido en lo fundamental desde el primer ejercicio que el equipo evaluador del Tecnológico de Monterrey realizó en el año 2002, con algunos refinamientos y variaciones para mejorar la estimación de los valores de las variables de interés entre una evaluación y otra. Al diseño cuasi-experimental con diferencias de promedios y con aparejamiento de observaciones de tratamiento (familias Liconsa en localidades atendidas) y de comparación (familias no Liconsa en las mismas localidades), se le añadieron posteriormente una serie de filtros y controles para mejorar las estimaciones. De este modo, se fueron eliminando a las familias sin beneficios potenciales, las que no reportaron consumo la semana anterior a la encuesta, las que tienen más beneficiarios registrados que beneficiarios elegibles, y a las que reportaron obtener una dotación mayor a la autorizada y especificada en su tarjeta.

En cada ocasión que el equipo evaluador realizó las estimaciones, se había logrado captar los impactos relevantes en magnitud y estadísticamente significativos del PASL, tanto en el consumo de leche como en el ahorro del gasto



de leche o el ingreso total transferido y el ingreso disponible para consumos distintos de leche. Sin embargo, al replicar las estimaciones para el año 2006 encontramos que el valor de la variable más importante de este análisis—el efecto en el consumo de leche por familia—había perdido relevancia, mostrando promedios de escasa magnitud y no estadísticamente significativos, tanto a nivel nacional como en los estratos metropolitano, urbano y rural y semi-urbano. De primera impresión, estos resultados contradecían los hallazgos de las evaluaciones anteriores, y dada su importancia requerían ser verificados y explicados adecuadamente.

Al estudiar a mayor profundidad los datos de la encuesta aplicada a familias beneficiarias y no beneficiarias de 2006, observamos que una parte importante del consumo de leche de las familias no Liconsa, se componía precisamente de leche Liconsa, ya fuera de Abasto Social o de las marcas y presentaciones comerciales que maneja la empresa. Esto implicaba que el procedimiento estaba realmente comparando a dos grupos en los cuales había familias que consumían leche Liconsa, lo cual resulta evidentemente problemático aunque no estrictamente erróneo, ya que unas estaban registradas como beneficiarias del PASL y otras no. Por tal motivo, decidimos hacer otra comparación donde se eliminara a las familias no Liconsa que consumen leche Liconsa, para dejar un grupo de comparación sólo de familias no Liconsa que no consumen ninguna leche de Liconsa.

Al comparar los datos entre las familias Liconsa y las familias no Liconsa que no consumen leche Liconsa, observamos que el efecto del PASL sobre el consumo de leche aparecía nuevamente, siendo relevante en magnitud y estadísticamente significativo. Consecuentemente, al modificarse los resultados en torno al efecto en el consumo, se ajustaban también los efectos sobre el gasto en leche y el ingreso disponible, aunque estos sí se hubiesen identificado en las primeras estimaciones. Los resultados para todas estas estimaciones ya se reportaron en las tablas anteriormente expuestas.



Con todo esto, resulta mucho más importante entender bien qué está ocurriendo con el PASL que resolver un problema de estimación, pues de otra forma se corre el riesgo de guiarse simplemente por lo que sugieren los números pero no por lo que dicen la práctica de los programas sociales y la teoría de las políticas públicas.

La conclusión principal del equipo evaluador es que esta situación se debe principalmente al hecho de que, durante los años recientes y con mayor claridad en el 2006, ha venido aumentando el consumo de las leches que produce Liconsa por parte de familias no registradas como beneficiarias del PASL. Esta tendencia ocurre a nivel nacional e incluye tanto a la leche de Abasto Social como a la comercial, aunque presenta diferencias importantes dependiendo de si la leche se vende en forma líquida o en polvo, y de qué estrato particular de población se trate. A continuación se presentan algunos argumentos que pueden ayudar a explicar esta situación, mismos que deberán validarse posteriormente:

1. *El crecimiento del diferencial de precio entre la leche del PASL y el del mercado privado.* La leche para el PASL se vende en \$3.50 por litro desde junio de 2001 a la fecha en que se realizó la encuesta del Tecnológico de Monterrey, mientras que la leche del mercado se vendía antes en un promedio de aproximadamente \$7.00 por litro, y actualmente está entre \$8.40 y \$9.50 por litro. Esto hace que la leche líquida para PASL que queda como sobrante en los puntos de venta de leche líquida, sea cada vez más atractiva para familias no registradas como beneficiarias del programa, y por lo tanto éstas procuren adquirirla.
2. *La ampliación de la venta de leche comercial por parte de Liconsa, a precios muy competitivos respecto del mercado.* Las leches comerciales de Liconsa (Frisia, en polvo institucional y en polvo saborizadas) se vendieron en 2006 entre \$5.50 y \$6.00 por litro—esto es, por encima de su costo de



producción y por lo tanto dejando utilidades a Liconsa que ayudan a compensar las pérdidas del PASL. Si bien la distribución de esta leche es mucho más reducida que la del PASL, progresivamente han ampliado su penetración en los puntos de atención de Liconsa, por dos razones principales. La primera es que la venta de leche comercial es un mecanismo de Liconsa para compensar por las pérdidas financieras que genera el PASL, mismas que se han vuelto más relevantes en los dos últimos años. La segunda es que, a partir de la entrada en funcionamiento del Programa de Adquisición de Leche Nacional en 2004 y su posterior expansión en 2005 y 2006, la venta de leche Frisia ha aumentado, pues una parte de la leche fresca que compra Liconsa se pasteuriza y se vende con esta marca, lo que ha resultado en un aumento de su oferta. En cualquier caso, el hecho es que, por tener un precio reducido y venderse a la población abierta, estas leches pueden resultar muy atractivas para las familias no registradas como beneficiarias del PASL, y como tal su consumo ha aumentado sustancialmente.

3. *Las bajas recientes por la actualización del padrón, particularmente en la ZMCM.* Es posible que muchas familias que fueron dadas de baja durante los operativos que se instrumentaron de 2004 a 2006 en todo el país, sigan consumiendo una proporción importante de leche Liconsa—ya sea para PASL o comercial—debido a la creación de un hábito de consumo, por conveniencia económica o de abasto.

En complemento de lo anterior, cabe aclarar que la disminución del efecto sobre el consumo y el gasto que observamos en las primeras estimaciones puede estar asimismo relacionada con otros factores que afectan los patrones de compra de leche tanto de las familias Liconsa como de las no Liconsa. A partir de una reflexión teórica, entre dichos factores se podrían incluir los siguientes: el incremento en el poder de compra de algunos sectores de la población; los



rendimientos decrecientes por saturación en el consumo de las familias; las diferencias en las preferencias y la imperfecta sustituibilidad entre la leche líquida y en polvo; la creciente distribución de fórmulas lácteas al país—especialmente en las zonas rurales y para los estratos más pobres—así como los cambios en la presencia geográfica del Liconsa y la composición del padrón de beneficiarios del programa, entre otros. Analizar la influencia de estos factores ha quedado fuera del alcance de esta evaluación, pero sin duda marcan avenidas interesantes y relevantes para investigaciones posteriores.

G. Implicaciones de la venta de leche comercial de Liconsa para el impacto del PASL sobre el consumo de leche

i) *Introducción*

En los últimos años, Liconsa comenzó a vender leche al público en general a un precio por debajo del precio del mercado. Dado que la evaluación del impacto del PASL en el consumo de leche se basa en la comparación de las familias beneficiarias con respecto al consumo de las no beneficiarias que viven en las mismas comunidades, ahora la población de control del estudio se parece cada vez más a la de tratamiento en cuanto al acceso a leche relativamente barata. Es decir, los beneficiarios del PASL se han ido expandiendo hacia las familias que no se encuentran en el padrón y esto ha complicado la medición del impacto del programa.

En este apartado, se verifica en qué medida el descenso que se observa en el impacto del programa durante los tres últimos años de evaluación (2004-2006) se debe a la difusión de los beneficios de Liconsa entre el público en general. Para responder a esta pregunta, se formularon dos hipótesis de trabajo:



- (a) las familias no Liconsa aumentaron su consumo de leche Liconsa entre 2004 y 2006;
- (b) si las familias no Liconsa sólo tuvieran acceso a leche comercial, no se observaría un descenso en el impacto del PASL.

ii) Metodología

Los datos de este estudio provienen de las encuestas de las tres últimas evaluaciones del PASL (2004-2006). En primer lugar, se aplicaron las siguientes correcciones a los datos con la finalidad de hacerlos comparables entre sí: (1) eliminar las familias que no consumieron leche durante la semana anterior a la encuesta; (2) eliminar a las familias sin beneficiarios potenciales; (3) eliminar a las familias que consumen leche en polvo comercial, dado que este dato ha causado problemas en algunos años; y (4) eliminar a las familias Liconsa que introduzcan errores debido al número de beneficiarios y al consumo de leche.

Cabe señalar, que debido a estas correcciones en los datos, los resultados sobre el consumo que se presentan a continuación pueden diferir de los resultados presentados en los estudios originales sobre el impacto del programa de Leche Liconsa. Por eso, los resultados presentados aquí deben de interpretarse como indicadores de cambio en el tiempo, no como estimaciones propias de impactos

En segundo lugar, se procedió a calcular los indicadores siguientes:

- (a) Evolución del porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa.
- (b) Evolución del consumo promedio de leche Liconsa de las familias no Liconsa.



- (c) Evolución del consumo y el consumo por beneficiario de leche comercial por parte de las familias no Liconsa que *no* consumen leche Liconsa.
- (d) Evolución del impacto del programa al comparar el consumo y el consumo por beneficiario de las familias Liconsa contra el de las familias no Liconsa -- que *no* consumen leche Liconsa.

Los tres primeros indicadores contribuyen a la verificación y validación de la primera hipótesis planteada. Los dos últimos hacen lo mismo respecto a la segunda hipótesis.

Por último, para los años 2004 y 2006 se presentarán los resultados de una comparación del consumo entre las familias Liconsa y no Liconsa utilizando el método del apareamiento. Esta parte del estudio indicará con más precisión la evolución del impacto del programa que se busca analizar en la segunda hipótesis.

iii) Resultados

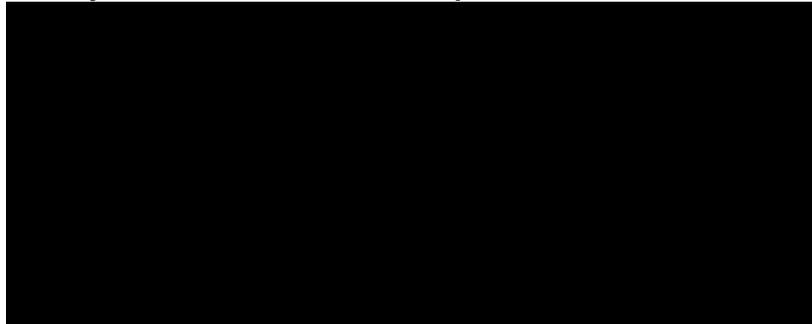
Hipótesis I: *Entre 2004 y 2006, las familias no Liconsa aumentaron su consumo de leche Liconsa*

El Cuadro 6.6 muestra el porcentaje de las familias no Liconsa que consumieron leche Liconsa en los años 2004, 2005 y 2006 por región: (a) ZMCM; (b) el resto de la zona urbana; y (c) en la zona rural. En la ZMCM, se observa que el porcentaje de familias no Liconsa consumidoras de leche Liconsa aumenta de manera significativa de 55.5% a 68.8% entre 2004 y 2005. En la zona urbana, este aumento es de 24.7% a 53.7% y en la zona rural de 21.1 a 48.6 por ciento. Hacia el 2006, se observa de nuevo un ligero descenso del porcentaje de familias no



Liconsa que consumen leche Liconsa; sin embargo, este cambio no resulta estadísticamente significativo. En suma, hubo un incremento significativo en el porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa entre 2004 y 2005. Las cifras del 2006, muestran niveles similares a los del 2005.

Cuadro 6.6
Porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa



*Cambio de 2004 a 2005 estadísticamente significativos, $p < 0.05$
Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

El Cuadro 6.7 muestra el consumo promedio de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa que contaron con acceso a dicho producto entre los años 2004, 2005 y 2006. En la ZMCM el consumo osciló entre 3.80 y 4.63 litros por semana y el cambio de 2004 a 2006 fue de 0.9%; la zona urbana entre 3.82 en 2004 y 4.59 litros por semana en 2006, un cambio de 20.1%; y en la zona rural fluctuó entre 4.40 y 5.86 litros por semana, en dicho estrato el consumo de 2004 a 2006 disminuyó en 7.0%. Las diferencias en el consumo entre los años no resultan ser estadísticamente significativas entre ningún par de años y en ninguna zona geográfica. Es decir, los promedios de consumo de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa no cambiaron entre 2004 y 2006.



**Cuadro 6.7
Consumo promedio por semana de leche Liconsa y cambios absolutos
Familias no Liconsa que consumen leche Liconsa (1)**

Región	Consumo promedio de leche Liconsa (ltrs.)			Cambios absolutos en el consumo (ltrs.)		
	2004	2005	2006	2004-2005	2005-2006	2004-2006
ZMCM	4.59	3.80	4.63	-0.79	0.83	0.04
Urbana	3.82	4.75	4.59	0.92	-0.15	0.77
Rural y Semi-urbana	4.40	5.86	4.09	1.46	-1.77	-0.31

(1) Diferencias en cambios absolutos no son significativas para ningún año

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

El Cuadro 6.8 indica los cambios en el consumo promedio de leche Liconsa por parte de *todas* las familias no Liconsa. Ya que el consumo promedio de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa con acceso a leche Liconsa se mantuvo en el tiempo (Cuadro 6.7). El Cuadro 6.8 indica en qué medida el cambio del porcentaje de familias no Liconsa con acceso a leche Liconsa (Cuadro 6.6) se refleja en un cambio del consumo de leche Liconsa en todas las familias no Liconsa.

En la ZMCM, no se observa un cambio significativo en el consumo promedio por semana de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa en general; dicho consumo fue de 2.55, 2.62, y 2.98 litros en 2004, 2005 y 2006, respectivamente. Un cambio de 17% de 2004 a 2006. En la zona urbana, el consumo promedio por semana de leche Liconsa por parte de todas las familias no Liconsa aumentó de 0.95 a 2.55 litros entre 2004 y 2005, dicho aumento de 170% es estadísticamente significativo, para luego mantenerse en ese nivel (o bajar a 1.91 litros por semana para 2006, pero este cambio no es estadísticamente significativo). En la zona rural el consumo aumenta de manera significativa 0.93 litros por semana a 2.85 litros o 207% entre 2004 y 2005. Hacia el año 2006, el consumo promedio baja de nuevo



a 1.74 litros por semana, sin embargo, esta evolución no es estadísticamente significativa. Es decir, en la ZMCM, no hubo cambios significativos en el consumo de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa en general, mientras que en las zonas urbanas y rurales sí hubo aumentos significativos en el consumo de leche Liconsa entre 2004 y 2005.

Cuadro 6.8
Consumo de leche Liconsa y Cambios Absolutos
Todas las familias no Liconsa

Región	Consumo promedio de leche Liconsa (ltrs.)			Cambios absolutos en el consumo (ltrs.)		
	2004	2005	2006	2004-2005	2005-2006	2004-2006
ZMCM	2.55	2.62	2.98	0.07	0.36	0.43
Urbana	0.95	2.55	1.91	1.61	-0.64	0.96
Rural y Semi-urbana	0.93	2.85	1.74	1.92	-1.11	0.81

Datos en itálicas: cambios significativos $p < 0.05$

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

En conclusión, las familias no Liconsa aumentaron su consumo de leche Liconsa en las zonas urbanas y rurales entre los años 2004 y 2005, confirmando parcialmente la hipótesis 1.

Hipótesis 2: *Si las familias no Liconsa sólo tuvieran acceso a leche comercial, no observaríamos un descenso en el impacto del PASL*

El Cuadro 6.9 muestra la evolución del consumo total de leche por parte de las familias Liconsa y de las familias no Liconsa sin acceso a leche Liconsa, entre 2004 y 2006 en las tres áreas geográficas del estudio.



**Cuadro 6.9
Consumo total de leche y su cambio en el tiempo
Familias Liconsa y no Liconsa (sin acceso a leche Liconsa)
por zona geográfica**

Región	Familia	Consumo promedio de leche (ltrs.)			Significancia Estadística		
		2004	2005	2006	2004- 2005	2005- 2006	2004- 2006
Consumo total de Leche							
ZMCM	Liconsa	9.60	9.97	9.50			
	No Liconsa	4.23	5.61	4.66			
Urbano	Liconsa	9.08	8.55	8.97			
	No Liconsa	4.70	4.60	5.73			
Rural y Semi-urbano	Liconsa	8.30	6.54	7.01	*		*
	No Liconsa	3.51	4.28	5.44	*		*

* cambio estadísticamente significativo $p < 0.05$

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

El consumo de leche por parte de las familias Liconsa se mantiene en el tiempo en la ZMCM y la zona urbana, y baja ligeramente en la zona rural de 2004 a 2005. Así el consumo total por familia en la ZMCM oscila entre 9.50 y 9.97 litros; en la zona urbana entre 8.55 y 9.08 litros, sin ser éstas diferencias estadísticamente significativas. En cambio el consumo por familia en la zona rural baja 21.2% de 8.30 a 6.54 litros entre 2004 y 2005 para mantenerse en ese nivel en 2006 (o en 7.01 litros, pero este cambio no es estadísticamente significativo con respecto al 2005). En otras palabras, las familias Liconsa mantuvieron su consumo total de leche en el tiempo, excepto en las zonas rurales donde se observa una ligera baja.

El consumo de leche por parte de las familias no Liconsa sin acceso a leche Liconsa mantiene esta misma tendencia, excepto para la zona rural, donde se observa un incremento significativo. En la ZMCM, el consumo varía entre 4.23 y 5.61 litros. En la zona urbana el consumo va desde 4.60 hasta 5.73 litros. Sin embargo en ninguno de estos casos las diferencias son significativas. En cambio en la zona rural el consumo aumenta 21.7% de 3.51 a 4.28 litros entre 2004 y



2005, para mantenerse en ese nivel (o en 5.44 litros, siendo este ligero aumento no significativo). Es decir, el consumo de leche de las familias no Liconsa sin acceso a leche Liconsa no cambia con el tiempo en la ZMCM ni en las zonas urbanas, pero aumenta ligeramente en las zonas rurales.

El Cuadro 6.10 presenta el resultado de las evoluciones presentadas en el Cuadro 6.9 en cuanto al impacto del programa medido en términos de diferencias en el promedio de consumo total entre las familias Liconsa y no Liconsa.

Cuadro 6.10
Diferencia en consumo total Familias Liconsa y no Liconsa
sin acceso a leche Liconsa

Región	Diferencia (Its. y %)	2004	2005	2006
Consumo Total				
ZMCM	(Its)	<i>5.37</i>	<i>4.36</i>	<i>4.84</i>
	(%)	<i>-127.0%</i>	<i>-77.6%</i>	<i>-103.9%</i>
Urbano	(Its)	<i>4.38</i>	<i>3.95</i>	<i>3.23</i>
	(%)	<i>-93.2%</i>	<i>-85.8%</i>	<i>-56.4%</i>
Rural y Semi-urbano	(Its)	<i>4.79</i>	<i>2.26</i>	<i>1.57</i>
	(%)	<i>-136.2%</i>	<i>-52.9%</i>	<i>-28.8%</i>

Datos en itálicas: cambios significativos $p < 0.05$ (Todas las diferencias son estadísticamente significativas, excepto en el consumo por beneficiario en zonas urbanas y rurales).

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

En términos de impacto, la diferencia en el promedio entre las familias Liconsa y no Liconsa en cuanto al consumo total por familia disminuye entre 2004 y 2006 tanto para la ZMCM, la zona urbana y la zona rural. En la ZMCM la diferencia baja de 127.0 a 103.9%; en la zona urbana de 93.2 a 56.4% y en la zona rural de 136.2 a 28.9 por ciento. Es decir, aunque existe un impacto significativo del PASL a



través del tiempo, éste va a la baja, sobre todo en las zonas rurales; aún con la comparación entre familias Liconsa y no Liconsa que no consumen leche Liconsa.

Los resultados que obtenemos con el método el aparejamiento confirman lo anterior. En el cuadro 6.11 observamos que en la ZMCM, del 2004 al 2006, el impacto del programa disminuye, reflejándose una baja en el promedio de diferencias en el consumo entre las familias Liconsa y las familias no Liconsa de 4.27 a 2.98 litros por familia, 30.2%. En el resto de la zona urbana prácticamente no cambia; de 2.42 litros a 2.33 litros por familia y el área rural baja de 3.00 litros a 2.25 litros por familia⁸⁵, una disminución de 3.71% y 25.0% respectivamente.

Cuadro 6.11

Promedios de diferencia en el consumo por familia entre las familias Liconsa y no Liconsa por zona residencial, 2004, 2006

	Liconsa	No liconsa	prom de diferencias	Sig.	# casos
2004					
Metropolitano	9.78	5.5	4.27	*	40
Urbano	8.7	6.28	2.42	*	40
Rural y Semi-urbano	8.15	5.25	3.00	*	40
2006					
Metropolitano	9.93	6.94	2.98	*	40
Urbano	8.13	5.8	2.33	*	40
Rural y Semi-urbano	6.53	4.28	2.25	*	40

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

En suma, con estos resultados podemos negar la hipótesis 2. Es decir, observamos un descenso en el impacto del PASL aún cuando las familias no Liconsa sólo tienen acceso a leche comercial.

⁸⁵ El estudio es válido bajo el supuesto que las familias Liconsa en el 2004 son en términos socio-económicos no muy diferentes a las del 2006



iv) Interpretación de los resultados

El objetivo del estudio consistió en verificar si la disminución del impacto del programa Liconsa en cuanto a la diferencia en el consumo promedio de leche entre las familias beneficiarias y no beneficiarias se puede atribuir a la estrategia de venta de leche al público en general que adoptó Liconsa en los últimos años. Partimos de dos hipótesis: (1) que entre 2004 y 2006, las familias no Liconsa aumentaron su consumo de leche Liconsa; y (2) que si las familias no Liconsa sólo tuvieran acceso a leche comercial, no observaríamos un descenso en el impacto del PASL.

En cuanto a la primera hipótesis, observamos que las familias no Liconsa aumentaron efectivamente su consumo de leche Liconsa en las zonas urbana y rural, sobre todo entre 2004 y 2005. Así, en la zona urbana el consumo promedio de leche Liconsa sube de 0.95 a 2.55 litros por semana entre estos dos años, y en la zona rural sube de 0.93 a 2.85 litros por semana. En la ZMCM no observamos un cambio en el consumo promedio de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa; sólo sube de 2.55 y 2.62 litros por semana, siendo esto no significativo.

Este aumento que observamos en las zonas urbana y rural se debe de manera integral a un aumento en el porcentaje de familias no Liconsa con acceso a leche Liconsa, ya que el consumo promedio por parte de las familias no Liconsa con acceso a leche Liconsa, se mantiene estable en los tres años del estudio. Entre 2004 y 2005 el porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa sube de 24.7% a 53.7% en la zona urbana y de 21.1% a 48.6% en la zona rural. También en la ZMCM se observa un aumento de 55.7 a 68.8 por ciento. Sin embargo, en este último caso, el crecimiento no resulta suficiente para causar un cambio en el consumo promedio de las familias no Liconsa en general.



En cuanto a la segunda hipótesis de investigación, aún cuando comparamos el consumo de las familias Liconsa con el de las familias no Liconsa con acceso sólo a leche comercial, se observó una disminución del impacto del programa. La diferencia en el consumo por beneficiario entre las familias Liconsa y no Liconsa baja en las tres zonas geográficas e incluso se vuelve estadísticamente no significativa en las zonas urbana y rural. En otras palabras, no se puede sostener la segunda hipótesis; aún sin el cambio en la estrategia de venta de las lecherías Liconsa, observaríamos una disminución del impacto del PASL. Inclusive, dicha variación se debe al cambio de comportamiento de las familias Liconsa, ya que observamos un descenso del consumo por beneficiario por parte de estas familias, mientras que las no beneficiarias mantuvieron su nivel de consumo.

En breve, la estrategia de venta al público en general aumentó el acceso a la leche Liconsa de familias fuera del padrón en cuanto al número de familias que consumen leche Liconsa. Esto resultó en un aumento del consumo promedio de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa. Sin embargo, este aumento no es suficiente para explicar la disminución que observamos en el impacto del programa entre 2004 y 2006. Aún si comparamos familias Liconsa y no Liconsa sólo con acceso a leche comercial, la disminución persiste dado a que son precisamente las familias Liconsa quienes disminuyeron su consumo mientras que las familias no Liconsa lo han mantenido estable.

Las razones detrás de esta aparente disminución no son claras todavía. Con todo, en opinión del equipo evaluador, estas tendencias pueden estar relacionadas al menos con dos factores importantes que ocurrieron durante el periodo 2004-2006. El primero se refiere al proceso a la desaparición de la sobredotación para las familias con un sólo beneficiario en la ZMCM y en Hidalgo, que redujo la dotación de estas familias de 8 a 4 litros por semana. El segundo se refiere a la disminución casi secular de la presencia de Liconsa en las localidades rurales, proceso que en alguna medida implica un cambio en el perfil y en los patrones de consumo tanto



de las familias beneficiarias como de las no beneficiarias. Así, se recomienda dar seguimiento a estas tendencias y tratar de dilucidarlas posteriormente a partir de mayor información.

v) *Valoraciones preliminares sobre la venta de leche comercial*

La venta de leche comercial no impacta negativamente, pues el hecho de hacer que un producto de calidad y más barato llegue a localidades pobres; siempre y cuando dicho producto tenga un precio por encima de los costos de producción y que no implique de ninguna manera la utilización de recursos fiscales del PASL, no es necesariamente malo. Asimismo, se considera pertinente que se realice un estudio más a fondo sobre las implicaciones reales de la venta de leche comercial tanto para Liconsa como empresa, como para el PASL.

Desafortunadamente no podemos hacer una valoración más precisa respecto del impacto de la venta de la leche comercial y de la venta de la leche sobrante de Liconsa porque la encuesta realizada para 2006 fue diseñada para obtener información exclusivamente sobre las familias Liconsa, y la encuesta a no beneficiarios se realizó como comparación de acuerdo al modelo establecido; en este sentido, las baterías no estaban diseñadas para poder hacer inferencias estadísticamente válidas acerca del impacto señalado anteriormente, simplemente porque el objetivo principal del instrumento no era éste.

Evidentemente, no se puede afirmar que la leche Liconsa que consumen las familias no Liconsa, sea un desvío o represente algún problema en términos de la normatividad establecida; sin embargo, en estricto sentido tampoco tenemos evidencia suficiente para negarlo, dadas las limitaciones del estudio. Con todo, en opinión del equipo evaluador la venta de leches comerciales de Liconsa no es un problema que debiera preocupar de manera fundamental a la empresa en términos del impacto sobre el consumo de las familias, al menos en el corto y



mediano plazo. Finalmente, se reitera la sugerencia de que, en caso de que sea de interés para Liconsa, se realice un estudio especial *distinto* de las evaluaciones del PASL, pues debe tratar tópicos distintos de los propósitos del mismo, y se trata más bien de un estudio exclusivo sobre Liconsa y de los alcances y perspectivas como empresa productora de leche de alta calidad.



H. Conclusiones

Primera. Las familias no beneficiarias del PASL que viven en las localidades donde éste opera, han incrementado su consumo de leche Liconsa durante los años recientes, lo que ha llevado su consumo total de leche a niveles similares a los de las familias beneficiarias. Los resultados de la encuesta de 2006 muestran que entre 39.4% y 62.4% de las familias no registradas en el padrón consumen alguna leche de Liconsa, lo que implica que la acción de la empresa beneficia a muchas más familias que aquellas registradas como beneficiarias del PASL.

Esta situación genera una serie de problemas y limitaciones al momento de conformar el grupo de comparación para medir el impacto de Liconsa en las familias pertenecientes al programa, por lo que el equipo evaluador tuvo que generar dos ejercicios distintos: uno considerando a las familias no Liconsa en general, y otro considerando sólo a las familias no Liconsa que no consumen ninguna de las leches producidas por Liconsa. En principio, consideramos que la segunda aproximación es superior a la primera, aunque no está libre de problemas.

Segunda. En una primera comparación entre familias Liconsa y familias no Liconsa en general, no se detectaron impactos estadísticamente significativos en sobre el consumo de las familias beneficiarias, pero sí sobre el gasto en leche, el ahorro y el ingreso disponible. A nivel nacional, las familias Liconsa gastan \$19.10 pesos menos a la semana en leche; ahorran \$5.18 por cada litro de leche Liconsa que compran, lo que representa \$42.86 por semana o \$2,228.70 pesos al año; y obtienen un ingreso disponible de \$993.20 al año, mismo que pueden utilizar para comprar otros bienes y servicios distintos de leche. Sin embargo, en virtud de lo expuesto en la conclusión anterior, consideramos que la validez de los resultados del primer ejercicio es inferior a la del segundo, por lo que estos resultados



deberán tomarse como una referencia y no propiamente como la estimación de los impactos del programa.

Tercera. En una segunda comparación con familias Liconsa contra las familias no Liconsa que no consumen leche Liconsa, sí se detectaron efectos e impactos más amplios y significativos del programa sobre las familias beneficiarias a nivel nacional, mismos que consideramos como los resultados principales del estudio. El programa aumenta el consumo de leche de las familias Liconsa en 2.33 litros más por semana, pasando de 6.40 a 8.73 litros. En cuanto al gasto en leche, las familias Liconsa lo disminuyen en \$18.05 por semana, pasando \$54.31 a \$36.27. A través del diferencial entre el precio por litro de la leche Liconsa (\$3.50) y la de mercado (\$8.68), y considerando un consumo semanal de leche Liconsa de 8.27 litros a la semana y 453.61 al año, el programa genera a las familias un ahorro semanal de \$42.86 y uno anual de \$2,228.70. De dicho ahorro, las familias Liconsa gastan o reinvierten aproximadamente \$1,292 en comprar más leche Liconsa, mientras que \$938.60 se liberan y quedan disponibles para comprar y consumir otros productos, siendo este último dato el verdadero efecto del programa sobre el ingreso de las familias beneficiarias.

Cuarta. Los efectos e impactos del programa varían entre las distintas regiones del país, debido tanto a las distintas características socioeconómicas de las familias y de sus localidades, como a la diferencias en los esquemas de distribución entre la leche líquida y en polvo de Liconsa. Las familias de la ZMCM son las que más aumentan su consumo por efecto del programa, con 3.2 litros más a la semana, y las siguen las familias rurales y semiurbanas, con 2.63 litros más; en el caso de las familias urbanas, la diferencia en el consumo resultó pequeña y no fue estadísticamente significativa, por lo que se considera que el programa no tiene efecto. Por otro lado, en términos de la reducción en el gasto en leche, las familias urbanas resultan las más beneficiadas, en un monto de \$23.58 menos a la semana, seguidas por las de la ZMCM, que gastan 18.19 pesos



menos; para las familias rurales y semiurbanas, la diferencia en gasto resultó pequeña y no significativa.

Quinta. El efecto del programa sobre el ahorro total por comprar leche Liconsa a precio reducido es mayor para las familias que consumen más leche. Las familias de la ZMCM son las que más ahorran, con \$5.43 por litro y 8.72 litros por semana, logrando un ahorro anual de \$2,463.10. Siguen las familias de la zona urbana, con \$4.83 por litro y 8.02 litros por semana, ahorrando \$2,016.19 por año. Al final vienen las familias de la zona rural y semiurbana, con \$5.28 por litro y 6.38 litros por semana, generando un ahorro de \$1,750.58 por año.

Sexta. En términos del ingreso disponible para consumos distintos de leche, las familias urbanas son las más beneficiadas, con \$1,226.16 al año, seguidas por las de la ZMCM con \$945.88. Las familias rurales y semiurbanas no reciben este beneficio, ya que las diferencias en el gasto no fueron significativas. Al considerar el aumento relevante y significativo en el consumo, se infiere entonces que estas familias reinvierten todo o la mayor parte del ahorro recibido en la compra de más leche, seguidas en estos términos por las de la ZMCM y las urbanas.

Séptima. La cantidad de familias no registradas como beneficiarias del PASL que consumen leche Liconsa ha aumentado en los años recientes, como también lo ha hecho su consumo promedio de leche Liconsa. En la zona urbana el porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa aumentó de 24.7% en 2004 a 41.5% en 2006, mientras que en la zona rural y semiurbana fue de 21.1% a 42.6%; en la ZMCM el cambio fue de 55.5% a 64.3%, pero no resultó estadísticamente significativo. Además, el consumo promedio de leche Liconsa de las familias no Liconsa de la zona urbana aumentó de 0.95 litros por semana en 2004 a 1.91 en 2006, mientras que en la zona rural y semiurbana fue de 0.93 a 1.74 litros por semana; en la ZMCM el consumo aumentó de 2.55 litros a 2.98 por



semana, pero el cambio no fue estadísticamente significativo. En ambos casos, los cambios principales se observa entre 2004 y 2005

Octava. El consumo total de leche de las familias Liconsa y el impacto sobre el mismo que se puede atribuir al programa parecen haber disminuido ligeramente durante los años recientes, particularmente en la zona rural y suburbana. En una comparación de promedios simple entre familias Liconsa y no Liconsa que no consumen leche Liconsa, se observa que en la ZMCM y en la urbana se registraron cambios en los valores de ambas variables de 2004 a 2006, aunque algunos fueron de magnitud relativamente pequeña y no todos resultaron estadísticamente significativos. Sin embargo, en la zona rural y semiurbana el consumo total de leche de las familias disminuyó de 8.30 litros por semana a 7.01, mientras que el impacto del programa en el consumo disminuyó de 4.79 litros por semana a 1.57. Esta tendencia parece confirmarse con un estudio de aparejamiento de observaciones de tratamiento y comparación; los resultados del promedio de las diferencias muestran una disminución del efecto sobre el consumo de leche de las familias beneficiarias, que fue 4.27 litros por semana en 2004 a 2.98 en 2006 para la ZMCM, de 2.42 a 2.33 para la zona urbana, y de 3.00 a 2.25 para la zona rural y semiurbana.

Las razones detrás de esta aparente disminución no son claras todavía. Con todo, en opinión del equipo evaluador, estas tendencias pueden estar relacionadas al menos con dos factores importantes que ocurrieron durante el periodo 2004-2006. El primero se refiere al proceso a la desaparición de la sobredotación para las familias con un sólo beneficiario en la ZMCM y en Hidalgo, que redujo la dotación de estas familias de 8 a 4 litros por semana. El segundo se refiere a la disminución casi secular de la presencia de Liconsa en las localidades rurales, proceso que en alguna medida implica un cambio en el perfil y en los patrones de consumo tanto de las familias beneficiarias como de las no beneficiarias. Así, se recomienda dar



seguimiento a estas tendencias y tratar de dilucidarlas posteriormente a partir de mayor información.



VII. Evaluación de la percepción de los beneficiarios

A. Cuadro resumen

Percepción de beneficiarios Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios 2006		
1	Beneficiarios que no saben dónde están ubicadas las oficinas de Liconsa para realizar trámites o pedir información	92%
2	Beneficiarios conocen las oficinas de Liconsa y que consideran que la ubicación de las oficinas es accesible	70%
3	Beneficiarios que identifican a Liconsa con el Programa de Abasto Social de Leche	17%
4	Años como beneficiarios del PASL	7
5	Beneficiarios que no conocen los lineamientos del uso de la tarjeta de dotación de Liconsa	18%
6	Beneficiarios que califican bien o muy bien el trato que reciben de parte de los miembros del Comité	88%
7	Beneficiarios que califican bien o muy bien el trato que recibe de parte del promotor social:	92%
8	No beneficiarios que nunca ha intentado ser beneficiario del PASL porque no sabe cómo	45%
9	Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que la ubicación de la lechería es accesible	97%
10	Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que los requisitos para ser beneficiarios son adecuados	98%
11	Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que el horario es accesible	95%
12	Beneficiarios que no se han quejado porque lo consideran riesgoso	60%
13	Beneficiarios que consideran que el sabor de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	94%
14	Beneficiarios que consideran que el precio de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	98%
15	Beneficiarios que consideran que el nivel nutricional de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	97%
16	Beneficiarios que consideran que la calidad de la leche Liconsa es buena o muy buena al compararla con otras marcas de leche	97%
17	Beneficiarios que están de acuerdo o muy de acuerdo en que la atención que se da a los beneficiarios es la adecuada	92%
18	Beneficiarios que están satisfechas o muy satisfechas con los beneficios que recibe del Programa de Abasto Social de Leche	95%
19	Escala sobre la honestidad para escoger beneficiarios	86%



B. Introducción

Este capítulo se ocupa de analizar y estudiar la aproximación del bienestar y la satisfacción del consumidor basándose en respuestas que manifiestan su aprobación o rechazo sobre las variables de evaluación—acceso al programa, atención recibida, apoyos obtenidos, transparencia y rendición de cuentas, calidad y cumplimiento con los objetivos. También se analizan los cambios en la satisfacción de los beneficiarios del PASL a lo largo de 5 años de evaluación, basados en los resultados obtenidos en levantamientos de campo entre 2002 y 2006.⁸⁶ Es importante precisar que la comparabilidad de las encuestas es limitada debido a la individualidad de cada una de las evaluaciones y a las modificaciones de los Objetivos y Reglas de Operación que ha sufrido el PASL a lo largo de este periodo, por lo que es imposible definir tendencias y conclusiones absolutas.

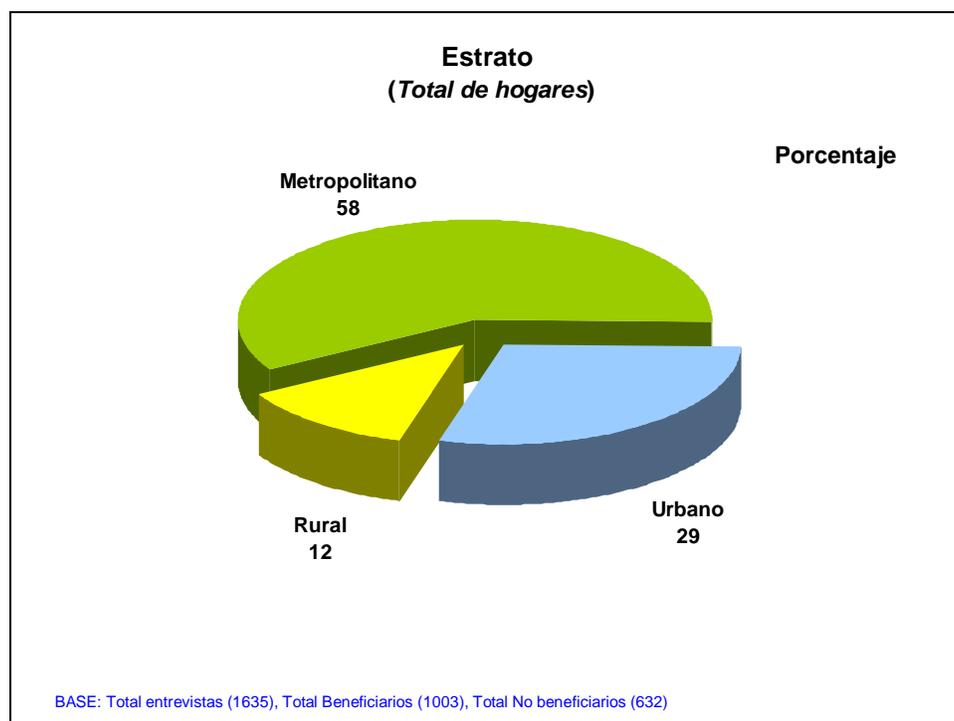
C. Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios del PASL 2006

La Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios del PASL 2006, realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM-CCM, reunió a un total de 1,635 hogares encuestados, de los cuales 12% fueron individuos que viven en estratos rurales, 29% viven en estratos urbanos y 58% en estratos metropolitanos. Lo anterior significa que 88% de dichos entrevistados se ubican dentro de áreas urbanas. Del total de hogares, 1003 entrevistados que equivalen al 61% de la muestra, pertenecen al Programa de Abasto Social de Leche (PASL).

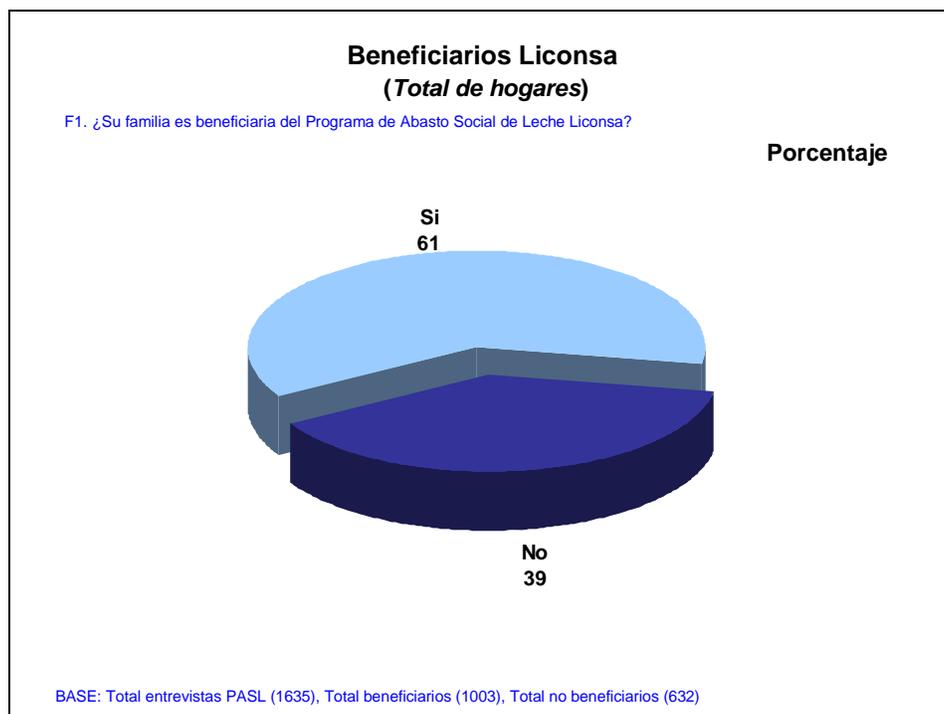
⁸⁶ Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios del PASL 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, elaboradas por el Centro de Estudios Estratégicos del Tec de Monterrey, Campus Ciudad de México.



Gráfica 7.1



Gráfica 7.2





D. Acceso al programa y atención recibida

1) *Conocimiento e identificación de LICONSA SA de CV.*

Para una mejor utilización de los servicios que ofrece el PASL por parte de los beneficiarios, es preferible la identificación de Liconsa como operador del programa. Para tal efecto, dicha identificación se puede presentar en aspectos que van desde la ubicación de las oficinas centrales, hasta características más específicas como es el conocimiento de las labores que realiza Liconsa.

i. Ubicación y accesibilidad de las oficinas administrativas de Liconsa

No existe un conocimiento generalizado sobre la ubicación de las oficinas de Liconsa debido a que 92% de los 1,003 beneficiarios del PASL encuestados no están al tanto de dicha información. En el estrato rural, de 323 encuestados, 89% desconocen la dirección de Liconsa; para el estrato urbano el resultado es 91% de 336 beneficiarios y en el estrato metropolitano, 93% de 344 personas. A pesar de sería posible alcanzar economías de escala⁸⁷ en la difusión de información en los estratos metropolitano y urbano—debido a la concentración de la población objetivo—no existen resultados positivos en este sentido.

En los estratos rurales y urbanos se encuentra el mayor conocimiento de la oficina de Liconsa (11%) y (9%) respectivamente, que sin ser significativos, superan el resultado de la zona metropolitana (7%); esto podría explicarse por la confusión de los beneficiarios al identificar como oficinas de Liconsa: oficinas regionales de la Sedesol, tiendas Diconsa, Centros de Distribución y de Acopio, plantas productoras, entre otras. Por otro lado, el desconocimiento de la ubicación de

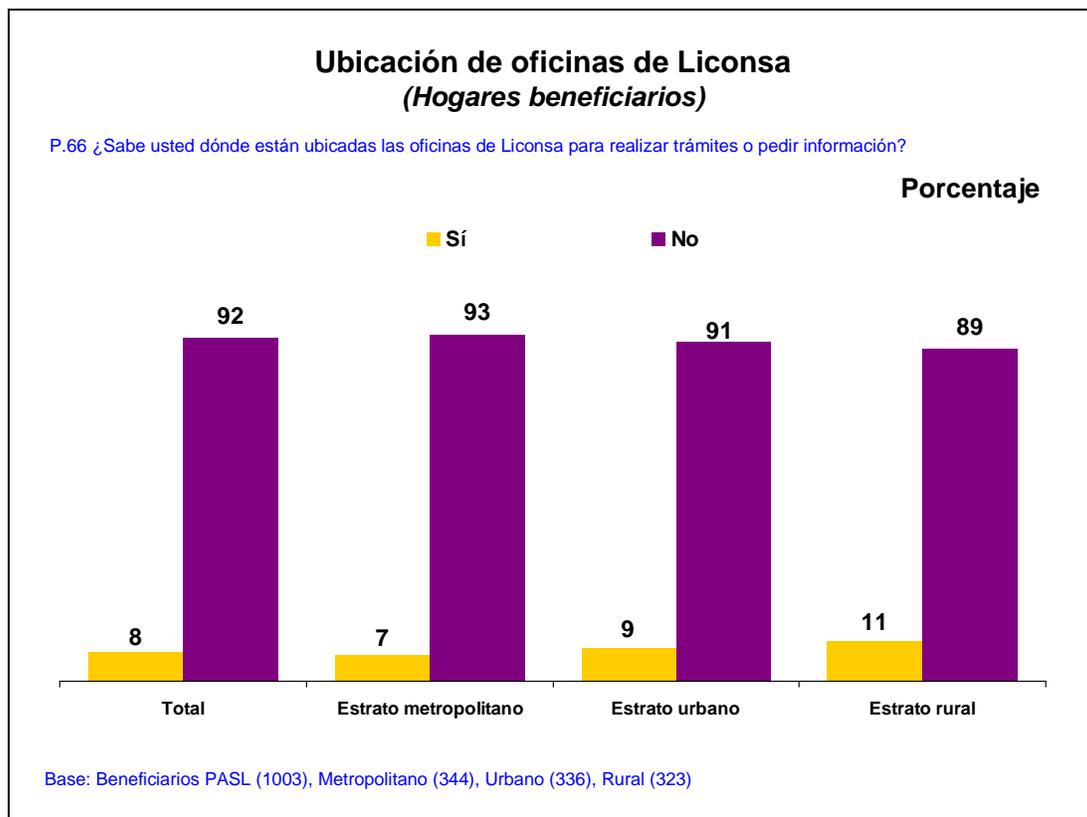
⁸⁷ Existen economías de escala en la producción de un bien cuando el costo medio disminuye, al aumentar la escala en que se produce.



Liconsa por parte de los beneficiarios puede ser a causa de que no existe un interés específico para ello, salvo que se tenga una necesidad expresa.

Si bien la encuesta no proporciona información suficiente y/o contundente para determinar el conocimiento exacto de la ubicación física de Liconsa por parte de los beneficiarios, en el 2005 este desconocimiento fue aún más amplio, ya que 92% contestó que no conoce dichas oficinas y del resto, 77% considera que son accesibles. Es importante mencionar que este equipo evaluador no puede establecer inferencias con relación a años anteriores a 2005 porque las encuestas previas no contemplaron la ubicación física de Liconsa dentro de los reactivos.

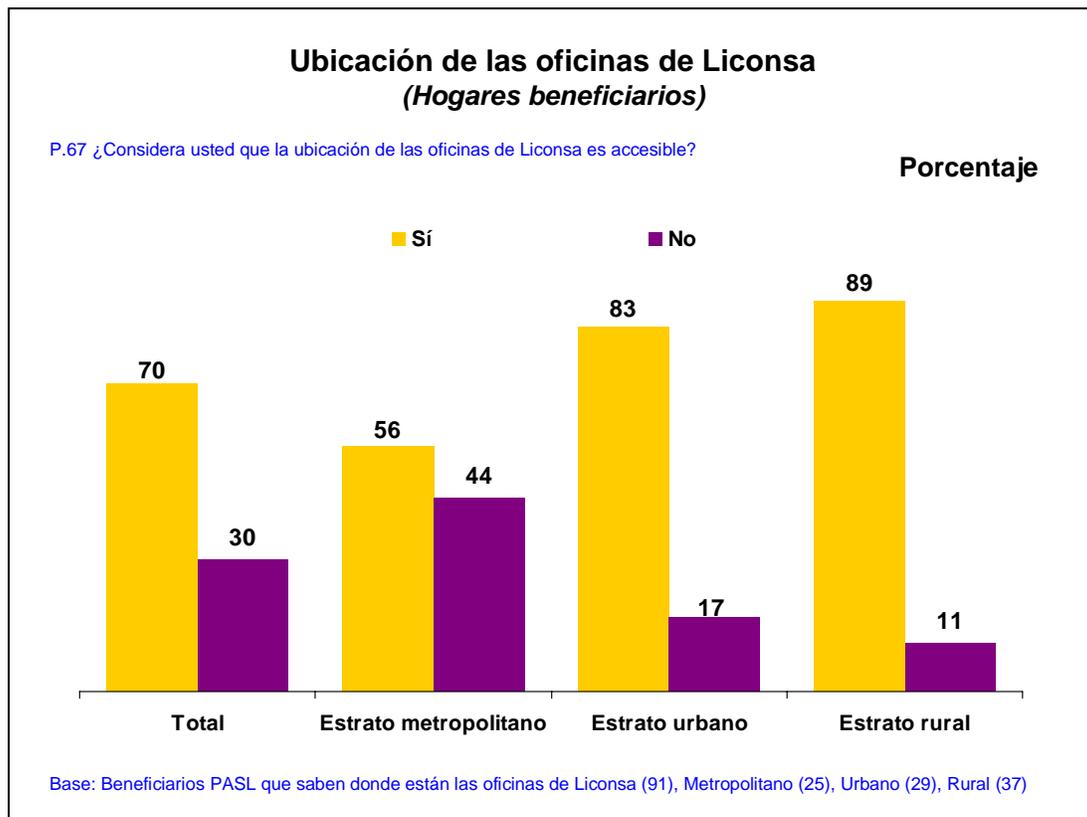
Gráfica 7.3





La mayoría de los beneficiarios que conocen la oficina de Liconsa (70% de 91 encuestados) consideran que la accesibilidad es adecuada. Dos resultados fueron inesperados; el primero de ellos se presenta en los estratos rurales, donde 89% de 37 personas encuestadas consideran que la oficina es accesible; un porcentaje mayor al obtenido en el urbano (83%) o el metropolitano (56%). El segundo se refiere a que 44% de las personas que viven en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México señalan que la ubicación no es accesible; si bien la Zona Metropolitana es muy grande y las distancias son significativas, la accesibilidad no se puede poner en duda. Sobre este punto, la confusión en la identificación de diversas instalaciones puede arrojar un resultado que no es muy preciso sobre la opinión de la accesibilidad en las zonas rurales y urbanas.

Gráfica 7.4





Este equipo evaluador sugiere analizar la pertinencia de la difusión de las oficinas administrativas de Liconsa a nivel federal y regional, ya que es muy probable que los beneficiarios no tengan incentivos para ello, e acuerdo a la operación del programa y a la clase de apoyo que reciben; si la tarea de darse de alta en el programa es gestionado por el promotor social y las quejas pueden levantarse vía telefónica, entre otros trámites, qué otro incentivo tendrían los beneficiarios para ubicar las oficinas de Liconsa.

ii. Conocimiento de las actividades de LICONSA SA de CV.

Las actividades de Liconsa tampoco son difundidas eficazmente entre los beneficiarios del PASL. Solamente 17% de los 1,003 beneficiarios manifestaron que relacionan a Liconsa S.A. de C.V. con el Programa de Abasto Social de Leche y 34% con el Programa de Adquisición de Leche Nacional. Además, 32% menciona que el Programa de Apoyo Alimentario es operado por Liconsa y 30% que maneja el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

De los 1,003 beneficiarios, 48% señala que el programa no pertenece a Liconsa; y 35% que no lo sabe. En el estrato metropolitano se presentó el menor porcentaje de identificación del PASL-Liconsa con 17%. Lo anterior es un foco de atención debido a que prácticamente 83% no conoce quien opera el programa y se percibe que los beneficiarios no tienen claro que la leche Liconsa proviene del Programa de Abasto Social de Leche operado por Liconsa S.A. de C.V.

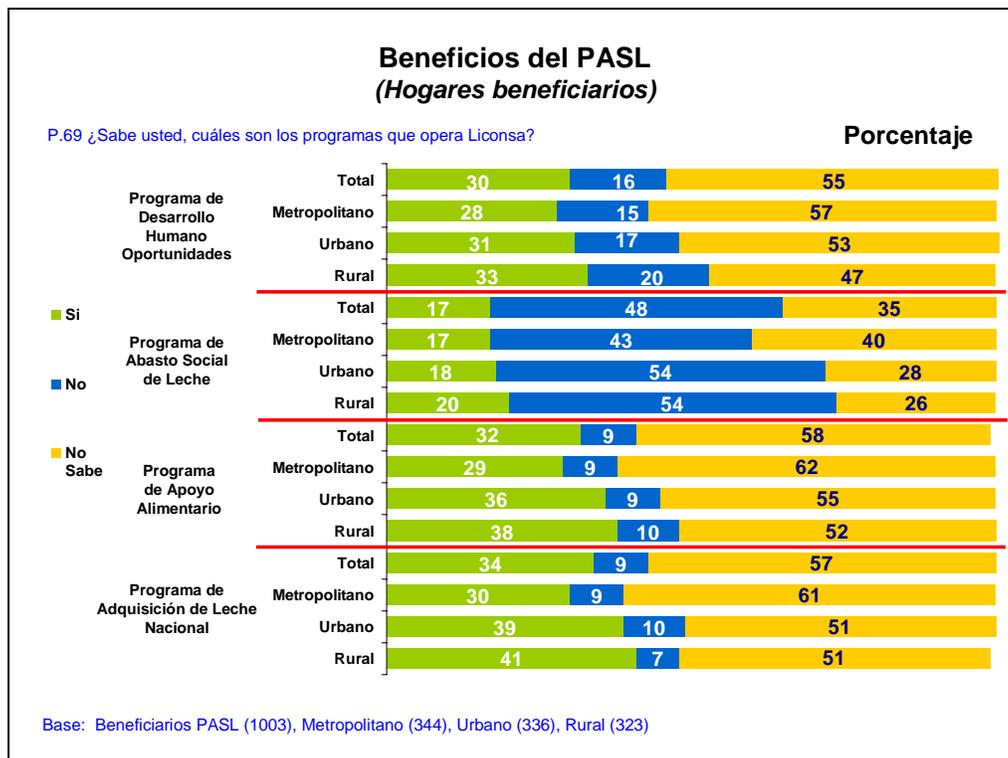
El Programa de Adquisición de Lecha Nacional se identifica en mayor medida con Liconsa, que el Programa de Abasto Social de Leche. El PALN es reconocido como un programa de Liconsa por 34% de los 1,003 beneficiarios. En el estrato rural la identificación del PALN (41%) es más evidente que en el estrato urbano (39%) o el metropolitano (30%), lo cual puede tomar sentido si se considera que la



presencia del PALN tiene mayor significancia e impacto en dichas zonas. Se debe tomar en cuenta la posibilidad de que, durante la encuesta, los beneficiarios confundieran el PALN con el PASL, por tal motivo, el resultado de la identificación del Programa de Adquisición de Leche estaría sobrevaluado y el relativo al Programa de Abasto Social subvaluado. Lo anterior da lugar a que este equipo evaluador recomiende el desarrollo de una mejor y eficaz estrategia de difusión sobre los programas que opera Liconsa.

Sobre el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario solamente 16% y 9% de los beneficiarios del PASL mencionaron que no son operados a través de Liconsa. Lo anterior indica que 85% de los encuestados no saben que Oportunidades es un programa en el cual intervienen varias instituciones y 91% desconoce que el Programa de Apoyo Alimentario es operado por Diconsa.

Gráfica 7.5





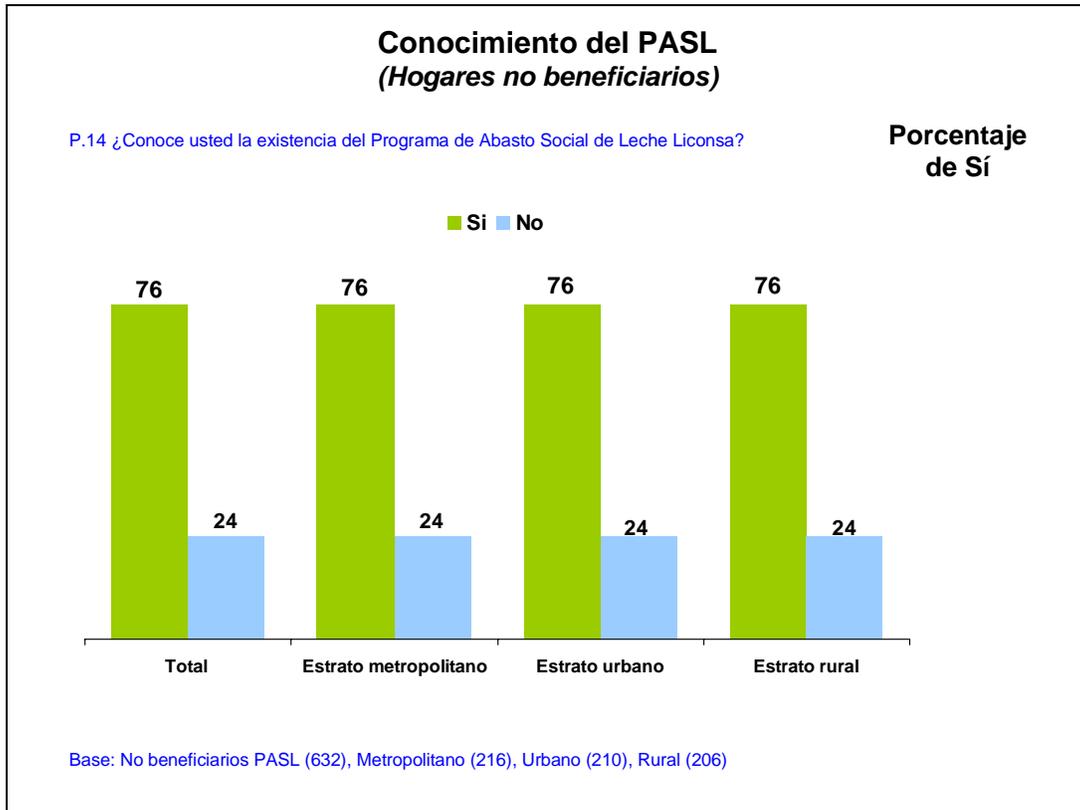
Respecto de los encuestados no beneficiarios, 76% de las 632 personas conocen el PASL. Una primera aproximación para el conocimiento y la identificación de Liconsa por este segmento pudiera ser a través del Programa de Abasto Social de Leche. No obstante, en los resultados previos se puede notar que el vínculo entre el PASL y Liconsa no es muy claro.

Para años previos a 2006, el diseño de las encuestas no incluye reactivos sobre el conocimiento e identificación de Liconsa. Por tal motivo, se asume que el ingreso al PASL es un primer acercamiento a dicha variable, aun cuando no se identifique el vínculo que existe entre ellos. En la encuesta de 2005 a beneficiarios y no beneficiarios, de 1,873 hogares encuestados, 67% pertenecían a familias beneficiarias del PASL, las cuales en promedio han permanecido cuatro años dentro del programa. El estrato metropolitano es el que presenta una mayor antigüedad con 5.4 años;⁸⁸ dicha antigüedad sugiere cierto grado de conocimiento sobre quien opera el programa. En 2004, los 1200 beneficiarios promediaron 5.6 años de antigüedad en el programa; el estrato metropolitano continúa siendo el de mayor permanencia con 7.6 años en promedio. En 2003, la permanencia fue de 3.8 años y en el estrato metropolitano fue de 6.8. En 2002, el promedio de permanencia fue de 6.3 y en el metropolitano de 8.2 años.

⁸⁸ Al momento de levantar la encuesta a beneficiarios y no beneficiarios de 2005.



Gráfica 7.6



2) *Entendimiento de la forma en que operan las lecherías, los Comités de Beneficiarios y los Promotores Sociales*

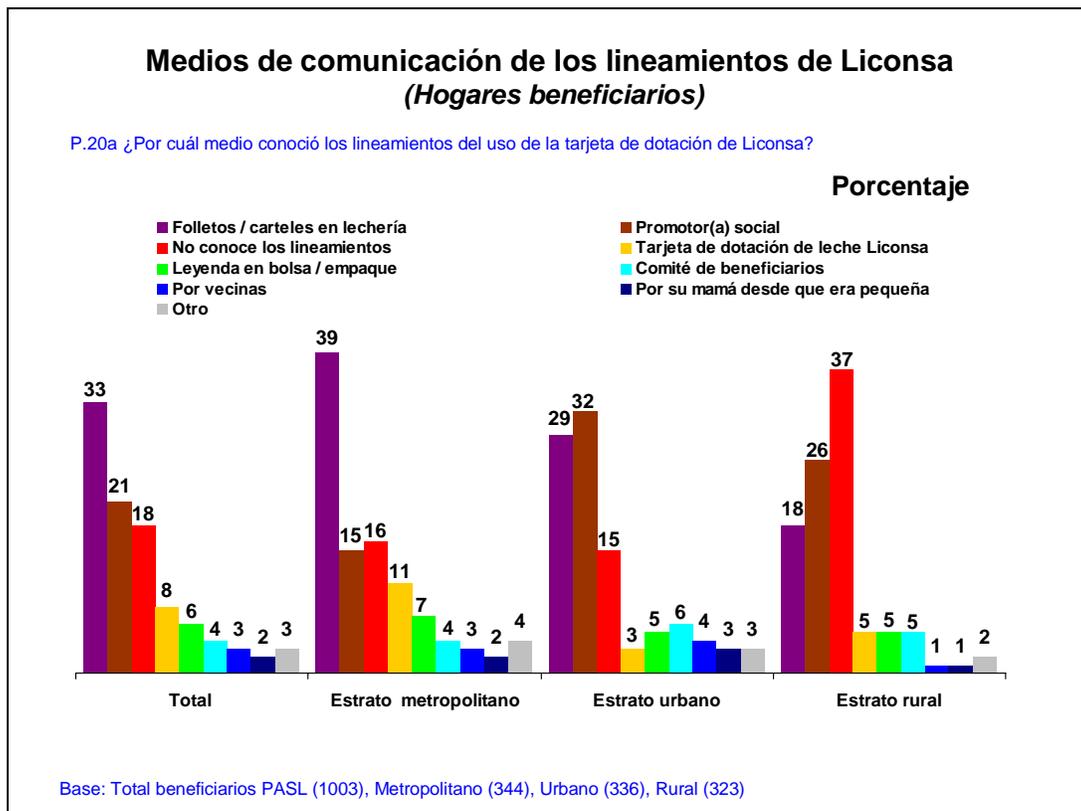
iii. *Operación de lecherías*

La forma en que operan las lecherías no ha sido muy adecuada en aspectos como el conocimiento de los lineamientos del uso de la tarjeta de dotación de leche, la atención de quejas, la información para ingresar al programa, la presencia de irregularidades en la operación, y la identificación y el conocimiento de los Comités de Beneficiarios y los promotores sociales. Lo anterior es relevante ya que un resultado negativo sobre tales rubros puede contribuir a la mala operación y a la insatisfacción de los beneficiarios.



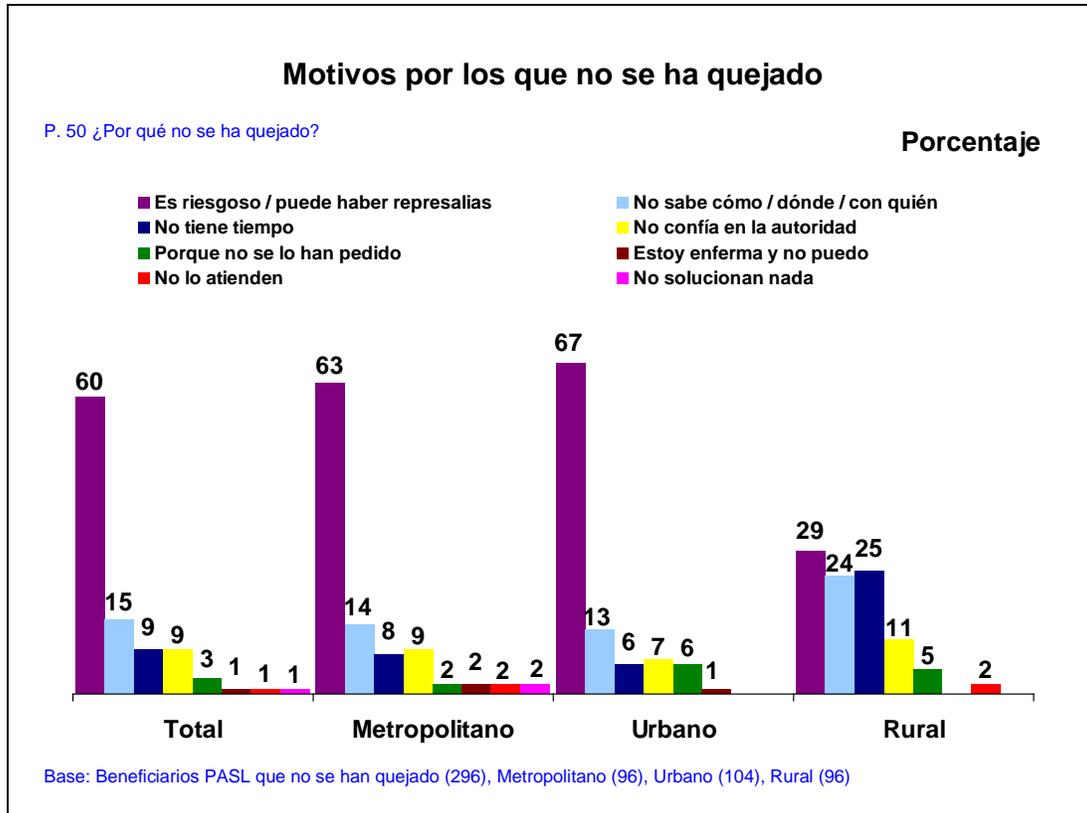
De los 1,003 beneficiarios, 18% contestó que no conoce los lineamientos de uso de las tarjetas; 60% de los 296 beneficiarios del PASL que no se han quejado es porque lo consideran riesgoso y 15% porque no sabe cómo hacerlo; de las 255 personas no beneficiarias que conocen el PASL y que no han intentado ingresar al programa, 45% no sabe como hacerlo; de los 1,003 beneficiarios encuestados, 30% ha notado alguna irregularidad; solamente 27% de los beneficiarios reconocen expresamente que existe un Comité y 28% de los beneficiarios de las zonas rurales no conocen al promotor social de Liconsa.

Gráfica 7.7





Gráfica 7.8



Si bien, las quejas, el Comité de Beneficiarios y los promotores sociales merecen un apartado especial, este equipo evaluador puede adelantar que se debe poner especial atención en los aspectos mencionados para lograr una mejor satisfacción de los beneficiarios además de un mayor apego a las Reglas de Operación de Liconsa y otros manuales administrativos. Asimismo, se deben diseñar mecanismos que le permitan a Liconsa y a las personas que trabajan directamente en la operación del PASL transmitir la información que los beneficiarios deben conocer para obtener un mejor servicio.

En lo que respecta al tema de las quejas e irregularidades, en la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios de 2005, de las 1,251 personas que están dadas

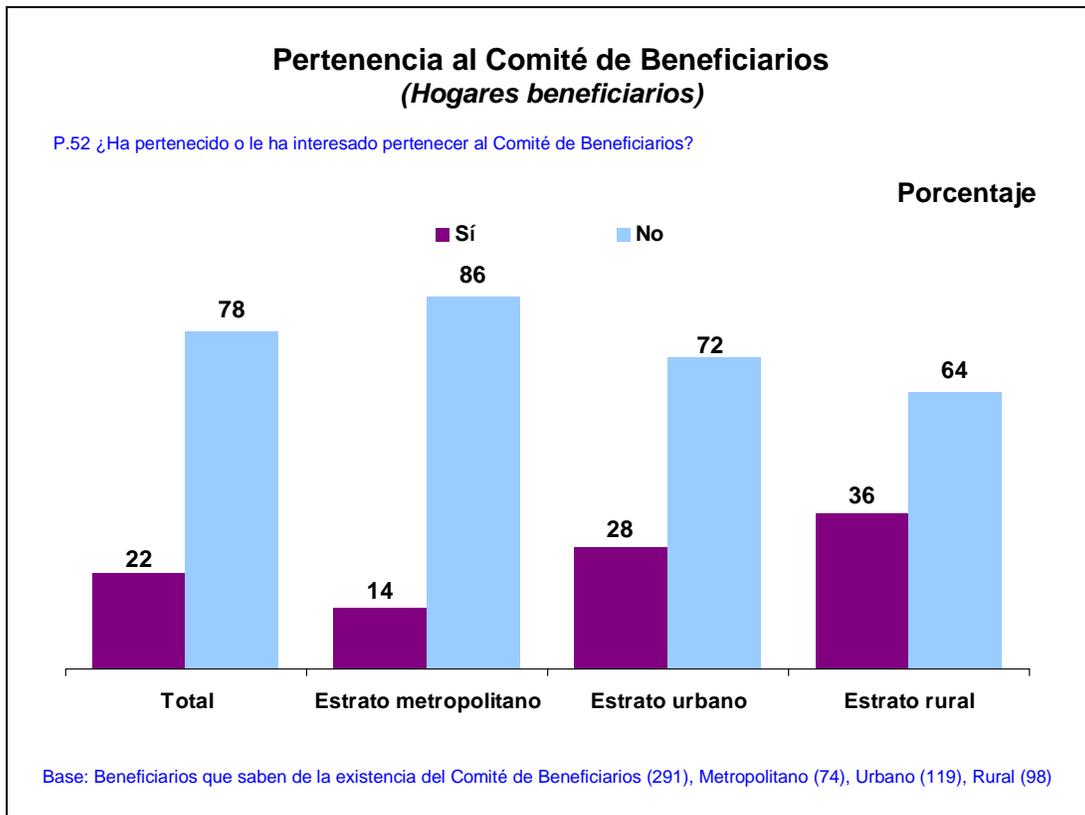


de alta en el padrón del PASL, 316 vieron irregularidades—24% del total de beneficiarios; en la misma encuesta, de la 292 personas que no se han quejado y que han visto irregularidades 42% dijo no saber como levantar una queja y 20% no lo hace porque consideran que no se soluciona nada. En 2004, de 280 beneficiarios que han visto irregularidades y no se han quejado, 38% no sabe cómo levantar una queja y 17% considera que no se soluciona nada. Por otro lado, en 2003 el 31% de los encuestados que no se habían quejado por algún problema o irregularidad no sabían cómo hacerlo, y finalmente el 10% consideraba que no se iba a solucionar nada. En 2002, a partir de la encuesta a beneficiarios y no beneficiarios, se observa que de 438 personas que presenciaron irregularidades, 90% nunca se quejó. Tales beneficiarios no se quejaron porque 34% no supo cómo hacerlo, 20% porque pensaron que no se solucionaba nada y 17% porque consideraron que no era motivo suficiente para levantar una queja.



iv. Comité de Beneficiarios

Gráfica 7.9

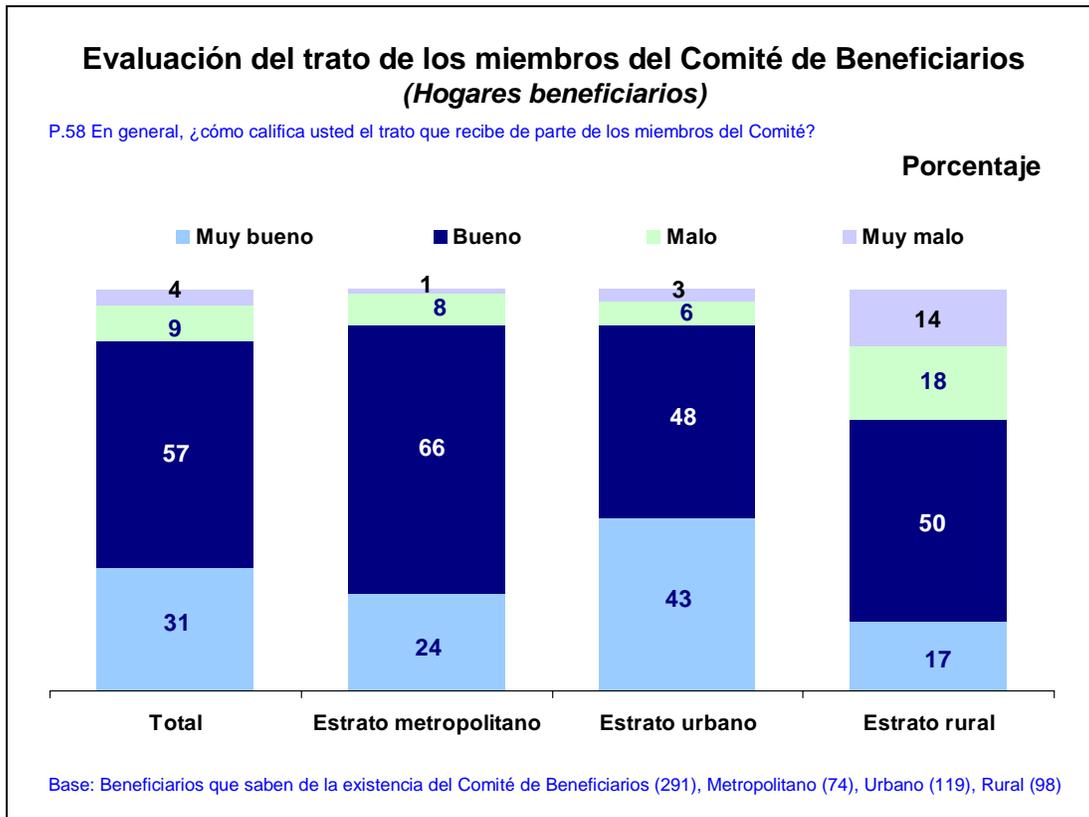


En lo que se refiere a Comité de Beneficiarios, hay que destacar dos puntos en particular: (i) por una parte se confirma de nueva cuenta que los beneficiarios no conocen la figura, como tal, del Comité de Beneficiarios, lo que indica que no se ha logrado informar de manera adecuada y oportuna sobre este particular; (ii) no hacerse a un lado el hecho de que los beneficiarios, sobre todo en las zonas metropolitanas y rurales, logran identificar a beneficiarios que perforan tarjetas y que entregan la dotación a los beneficiarios, lo que puede tener dos lecturas; la primera de ella es que el concepto de los Comités de Beneficiarios funciona como tal, principalmente en las zonas metropolitanas y urbanas, situación que no se



repite en las zonas rurales, quizá por las diferencias operativas que se presentan las lecherías rurales, en comparación con los otros dos estratos.

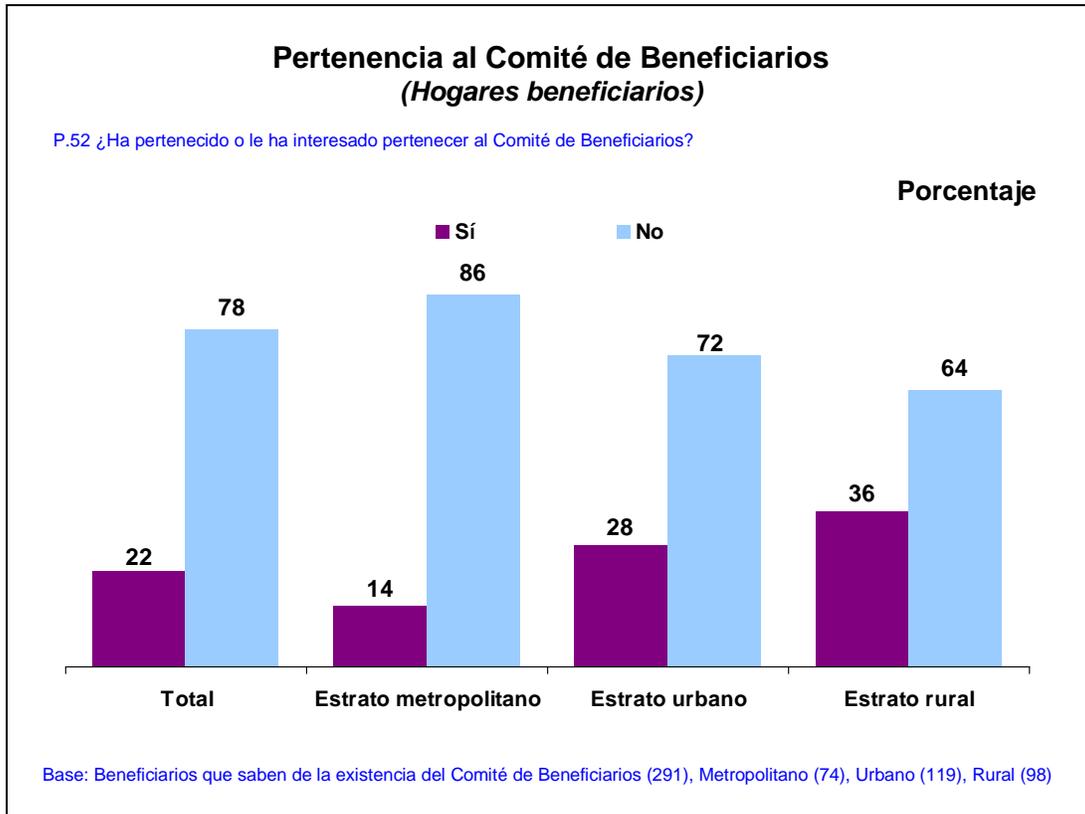
Gráfica 7.10



La encuesta 2006, señala que el Comité de Beneficiarios es conocido por el 17% de los 1,003 beneficiarios encuestados; 48% no sabe de su existencia y 25% menciona que no existe. Lo anterior significa que 73% de los beneficiarios no identifican a ninguna persona como miembro del Comité. Por otro lado, de los 291 beneficiarios que conocen su existencia, 78% nunca han pertenecido al mismo y 60% mencionan que ser miembro del Comité implicaría un riesgo—porque la desconfianza que existe hacia las autoridades.



Gráfica 7.11



Cabe subrayar que 88% de los 291 beneficiarios que conocen al Comité de Beneficiarios consideran que el trato que reciben por parte ellos es al menos bueno, situación que en cierta medida sustenta el hecho de la necesidad de difundir como tal, la figura del Comité de Beneficiarios, lo que impactaría significativamente en un mejor nivel de aceptación.

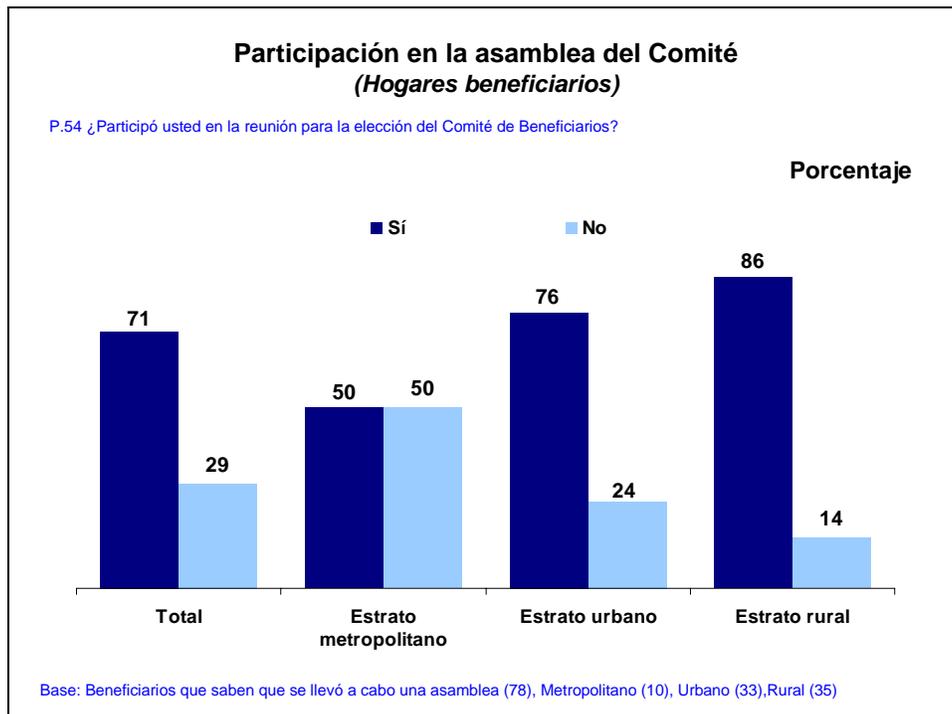
Contrariamente a lo observado en el estrato urbano y el metropolitano, donde en cada caso 9% (porcentaje que no podría considerarse como significativo) de los beneficiarios consideran que el trato es malo o muy malo, en el estrato rural 18% considera que el trato es malo y 14% que es muy malo; es decir, 32% de quienes conocen a los Comités tienen una mal opinión de ellos. Este resultado podría considerarse como un foco rojo más sobre la diferencia del funcionamiento entre las lecherías de las zonas metropolitanas y urbanas, con respecto a las rurales; la



experiencia y el trabajo de campo señalan que el control de las actividades en las áreas rurales se complica significativamente.

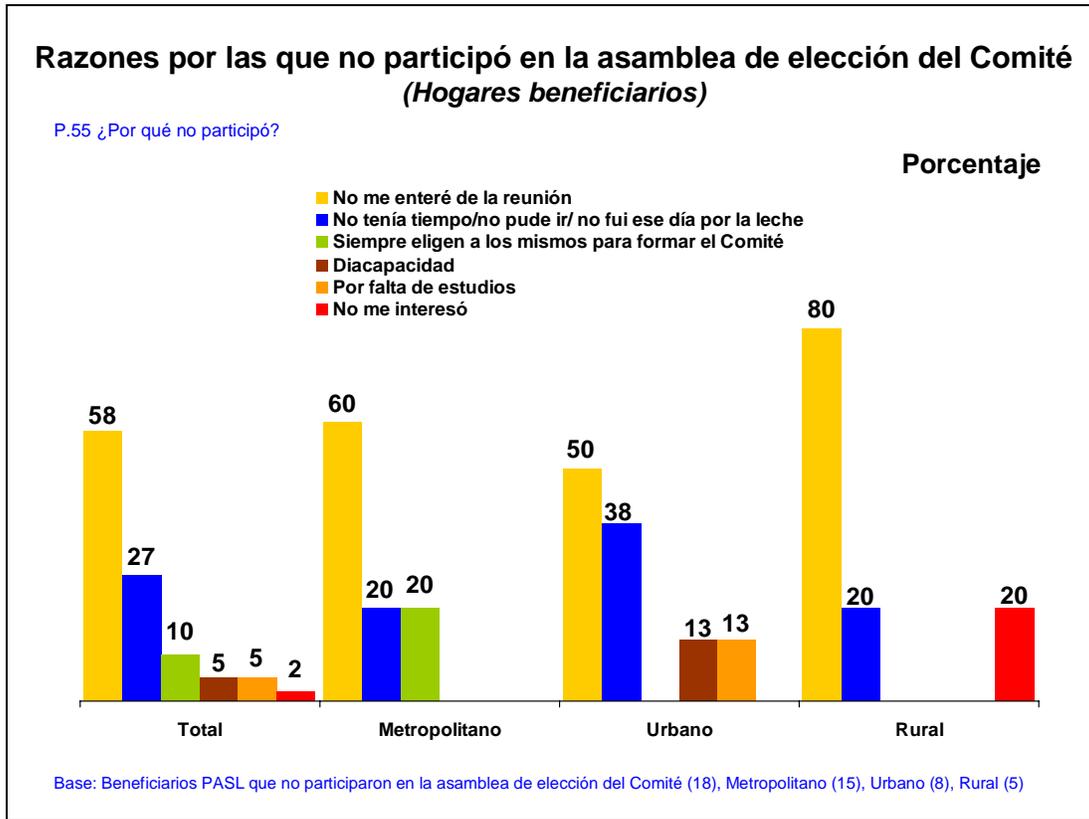
Sobre la asamblea para la elección del Comité, de 291 beneficiarios que dicen conocer al Comité de Beneficiarios 29% no supieron que se llevó a cabo y no participaron en la misma. De éstos, 58% no lo hizo porque no sabían cuando fue la reunión. Por otro lado, 20% de las 60 personas provenientes de estratos rurales que conocen la forma de elección de los miembros, señalan que fue porque los beneficiarios se proponen a si mismos, lo cual en cierta medida, invalida la participación social. Las explicaciones de la falta de participación en la conformación del Comité implicarían una mayor observación; no se sabe entonces, si se trata de imposiciones por parte del promotor social, o falta de incentivos o cualquier otra razón; nuevamente se apela al diseño y a que la operación en lecherías rurales es diferente a las de zonas urbanas y metropolitana.

Gráfica 7.12





Gráfica 7.13



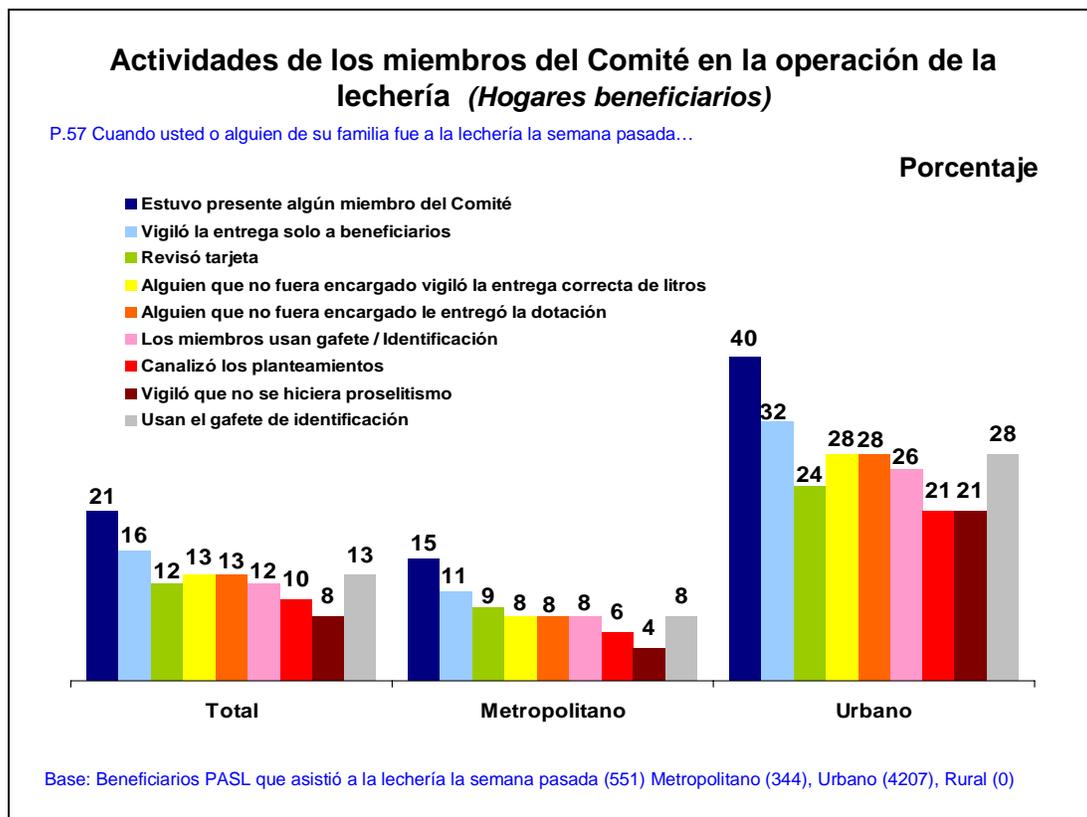
Las actividades que realizan los miembros del Comité no son bien identificadas por los beneficiarios del PASL debido a que sólo 21% de los 551 beneficiarios que adquieren leche líquida, mencionan que estuvo algún miembro del Comité durante la compra de leche; 16% vigilo que la entrega fuera sólo para beneficiarios y 13% que la entrega de litros fuera correcta. Sobre este punto, se puede observar que las diferencias entre el estrato urbano y el metropolitano presentan una variabilidad muy alta. En cada una de las actividades, los estratos urbanos superan la recurrencia del metropolitano en más de 100%.

Si bien, las tendencias antes mencionadas son insumos para que el resultado global de satisfacción no sea positivo, el desconocimiento del comité puede cambiar la tendencia, sobretodo porque se debe reconocer que dichas actividades



se realizan en las lecherías de forma continúa. Si no se conoce que debe haber un comité, es probable que no se perciba el cumplimiento. La estrategia continúa siendo que Liconsa cree los incentivos que permitan la difusión, ya que el equipo evaluador considera que aun cuando no son reconocidas las actividades de los miembros, no implica que no se presenten o se incumpla con lo establecido. Por otro lado, en las lecherías en las cuales predomina la venta de leche en polvo, es más difícil distinguir las actividades de los comités que en el caso de la leche líquida.

Gráfica 7.14



Los resultados de las encuestas aplicadas de 2002 a 2005 sobre la identificación del Comité de Beneficiarios alimentan el grado de desconocimiento del programa. En 2005, 66% de los beneficiarios encuestados manifestaron que no conocían algún Comité; en 2004 el resultado fue de 53%; en 2003 40% y en 2002, 47%.



De la misma forma que en 2006, el equipo evaluador considera que los beneficiarios no identifican directamente a algún miembro del Comité, lo cual no implica su ausencia o inexistencia. De hecho, las observaciones en sitio de 2005 en la Zona Metropolitana, demuestran que si bien los beneficiarios no conocen al Comité de Beneficiarios, les queda claro que un grupo de personas se ocupan de supervisar la entrega del beneficio. Por otro lado, se puede apreciar a lo largo de los cinco años de las encuestas que la percepción ha mejorado.

Adicionalmente, en la encuesta de 2005, 91% de los beneficiarios que si conocen al Comité, mencionaron que el trato por parte de sus miembros es bueno o muy bueno. En el estrato metropolitano hay un área de mejora puesto que 15% de los beneficiarios consideran que el trato fue malo. En 2004, el porcentaje de personas que considera que el trato fue bueno o muy bueno es de 93%; en 2003 de 86% y en 2002 de 84%.

Por lo tanto, de acuerdo a los reportes y los resultados del trabajo de campo, el diseño de las actividades relacionadas con el Comité no contienen en si mismas un incentivo suficiente para que los beneficiarios participen como miembros del mismo. Las explicaciones de la falta de participación en la conformación del Comité implicarían una mayor observación; no se sabe entonces, si la falta de participación se pueda relacionar con imposiciones por parte del promotor social, o a la falta de incentivos. Por otra parte, sobresale que la operación en las lecherías rurales es diferente a las de zonas urbanas y metropolitanas, por lo que las necesidades operativas del Comité, deberían adaptarse al contexto rural, de acuerdo a sus necesidades específicas. Consecuentemente, este equipo evaluador recomienda hacer un análisis del diseño de la operación de los Comités de Beneficiarios, apoyado con observación en campo, sobre la elaboración de una estrategia que promueva la difusión de esta figura y el desarrollo de capital social suficiente entre los beneficiarios para elevar la necesaria participación y cumplir



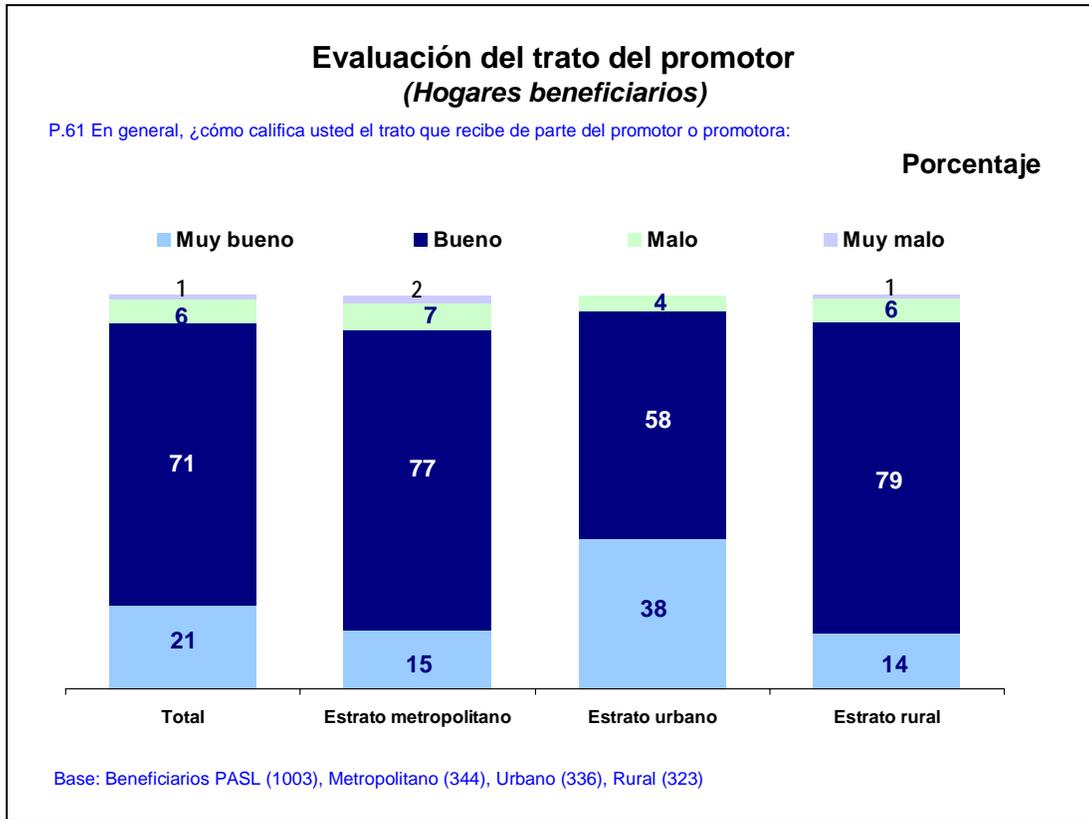
entonces, con un adecuado apego a Reglas de Operación y elevar el nivel de satisfacción entre la población objetivo. Finalmente, se aprecia que a lo largo de los últimos cinco años, las encuestas de percepción han mejorado, aunque no sean significativas.

v. Promotores Sociales

La percepción de los beneficiarios del PASL sobre el trabajo de los promotores sociales esta próxima a alcanzar niveles muy satisfactorios, de acuerdo con la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios de 2006. Alrededor de 92% de los beneficiarios considera que el trato por parte de los promotores sociales es bueno o muy bueno; 6% considera que el trato es *malo* y 1% que es *muy malo*. El estrato con mejor percepción por parte de las personas inscritas al PASL, es el urbano, debido a que la proporción de personas que consideran que el trato es *muy bueno*, es el más alto, con 38%—4% considera que es *malo*, lo que no es estadísticamente significativo.



Gráfica 7.15



A pesar de que la percepción que proyectan los promotores mantiene resultados positivos, la identificación de dichos agentes por parte del padrón de beneficiarios exhibe áreas de oportunidad. Aproximadamente 23% del los 1,003 beneficiarios no los conocen y en el estrato rural se presenta el mayor porcentaje de desconocimiento con 28%. Una causa que puede propiciar que los beneficiarios no identifiquen a los promotores sociales, podría ser el aumento continuo del padrón de beneficiarios, que posiblemente no se ha traducido en un aumento de la plantilla de promotores. Es muy probable, dada la estructura de operación y contratación, que el número de promotores por lechería haya disminuido, y con ello la frecuencia y profundidad de las visitas. Hay que recordar al igual que en el caso de los Comités, las lecherías de leche en polvo se encuentran más alejadas y presentan un grado de dificultad importante en cuanto al acceso, lo cual significa



una inversión mayor de tiempo y de viáticos por parte de los promotores. De acuerdo a los reportes del trabajo de campo, los promotores sociales acuden con poca frecuencia a las lecherías de las zonas rurales, lo que significa que todas sus actividades se vean limitadas por ello, como las altas y bajas del padrón, cambios y reposiciones de tarjetas, integración de nuevos miembros de las familias al programa, etc.

Otra causa que puede estar limitando el resultado de la percepción de los promotores sociales, es que los beneficiarios desconocen con precisión las labores que de acuerdo a los manuales, deben realizar. La Encuesta 2006 indica que los beneficiarios señalan la solicitud de documentos para integrarse al programa, como la actividad más recurrente con 72% de los casos; y 62% que entregaron y renovaron las tarjetas para la adquisición de la leche.

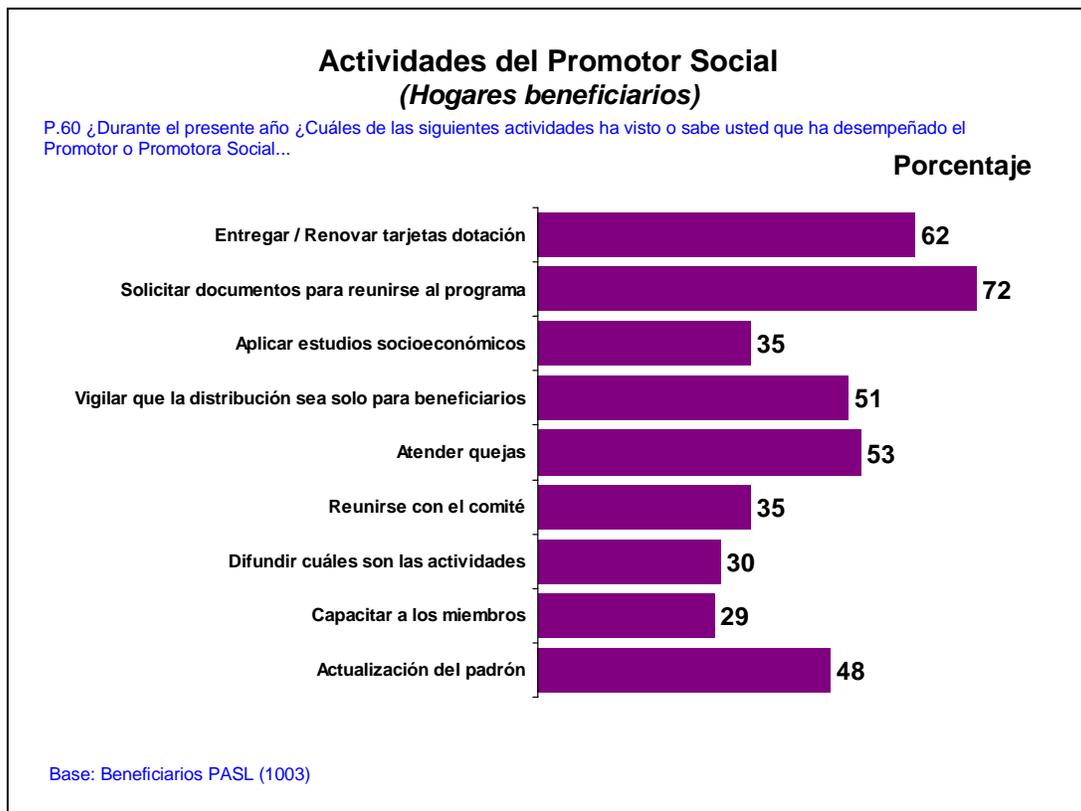
Es importante subrayar que existen una serie de condicionantes que influyen sobre la validez de los resultados de la percepción sobre los promotores sociales; la bitácora de campo señala que:

- Varios beneficiarios—no tan sólo en esta experiencia del levantamiento de la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios, sino en las anteriores a cargo de este mismo evaluador—solicitaron de manera explícita a los encuestadores, que llenaran todos los reactivos relacionados con los promotores sociales de manera positiva, a pesar de que su opinión personal fuera completamente diferente. La explicación que ofrecieron a los encuestadores, básicamente se relaciona con las posibles represalias (que les quiten el beneficio) de las que puedan ser objeto por parte de los promotores sociales, en caso de emitir una opinión desfavorable hacia ellos. Cabe señalar, que esta situación no se puede cuantificar ni en grado, ni en cantidad, ya que la Encuesta no es capaz de registrarla.



- También se debe puntualizar que los beneficiarios no conocen a los promotores sociales con ese nombre, sino más bien como trabajadores(as) sociales.
- Los promotores sociales no van con relativa frecuencia a las lecherías; esto se señala con mayor frecuencia en las zonas rurales.
- Existe poca información acerca de las labores y tareas de los promotores sociales en la tienda y/o lecherías; nadie reporta visitas domiciliarias, por poner un ejemplo.
- Los beneficiarios dicen que los promotores sociales presionan, en cierta medida, a los encargados de las lecherías o Tiendas Diconsa.

Gráfica 7.16





Continuando con el análisis de los resultados de la Encuesta 2006, algunas actividades como la capacitación de los miembros (29%), la reunión con el comité de beneficiarios (35%) o la aplicación de estudios socioeconómicos (35%), mantienen bajos niveles de observancia.⁸⁹ Sin embargo, en algunos casos como es la capacitación de los Comités de Beneficiarios pueden estar subvaluadas debido a que tampoco esta muy difundida la figura del Comité. El caso de la atención de quejas, de las cuales 53% de los beneficiarios reconocen como una actividad del promotor, también presenta sesgos debido a que 60% de los beneficiarios que no se han quejado lo consideran riesgoso y 15% porque no saben cómo hacerlo.

Como puede observarse, prácticamente ninguna actividad de las que debe hacer el promotor mantiene altos niveles de reconocimiento. No obstante, parte de la tarea de difusión de dichas actividades debe ser realizada por ellos mismos, la cual no es ejecutada, posiblemente a que el diseño operativo de sus funciones carecen de un sistema de incentivos que les motive a ello; nadie siente motivación de ser juez y parte al mismo tiempo. Por tal motivo, este equipo evaluador recomienda nuevamente a Liconsa que analice y modifique el diseño operativo de los promotores sociales, generando un sistema de incentivos que permitan llevar a cabo sus tareas y funciones; se recomienda que este análisis se haga apoyado por estudios de campo y con la colaboración de los principales actores participantes (beneficiarios, encargados de lechería, promotores sociales—sindicato—y funcionarios de Liconsa, del área de Planeación, Abasto Social,

⁸⁹ Los encargados de las lecherías señalaron en la encuesta de 2006, que la capacitación de los miembros del Comité de Beneficiarios fue la actividad que menos han visto como parte de las labores de los promotores sociales en los estratos urbanos. Los encargados contestaron en 17% de los casos que no vieron o realizaron tal actividad y 6% que no saben si así lo hicieron. Para el caso de los estratos rurales, las actividades peores evaluadas fueron: orientar a las familias que solicitan el servicio acerca del reglamento y capacitar a los miembros del Comité de Beneficiarios, en ambas, 22% contestó que no vio el desempeño de las labores y 11% no lo sabe; sobre la actualización del padrón, 22% no vio que se realizara dicho trabajo; sobre la publicación de los resultados para obtener las tarjetas de dotación 22% no vio el trabajo y 7% no lo sabe; y sobre la difusión de las actividades del Comité los resultados son 19% y 15% respectivamente.



Promoción y las que se consideren adecuadas, con la finalidad de que la operación sea congruente; y si es necesario, se modifiquen las Reglas de Operación y los Manuales del promotor social.

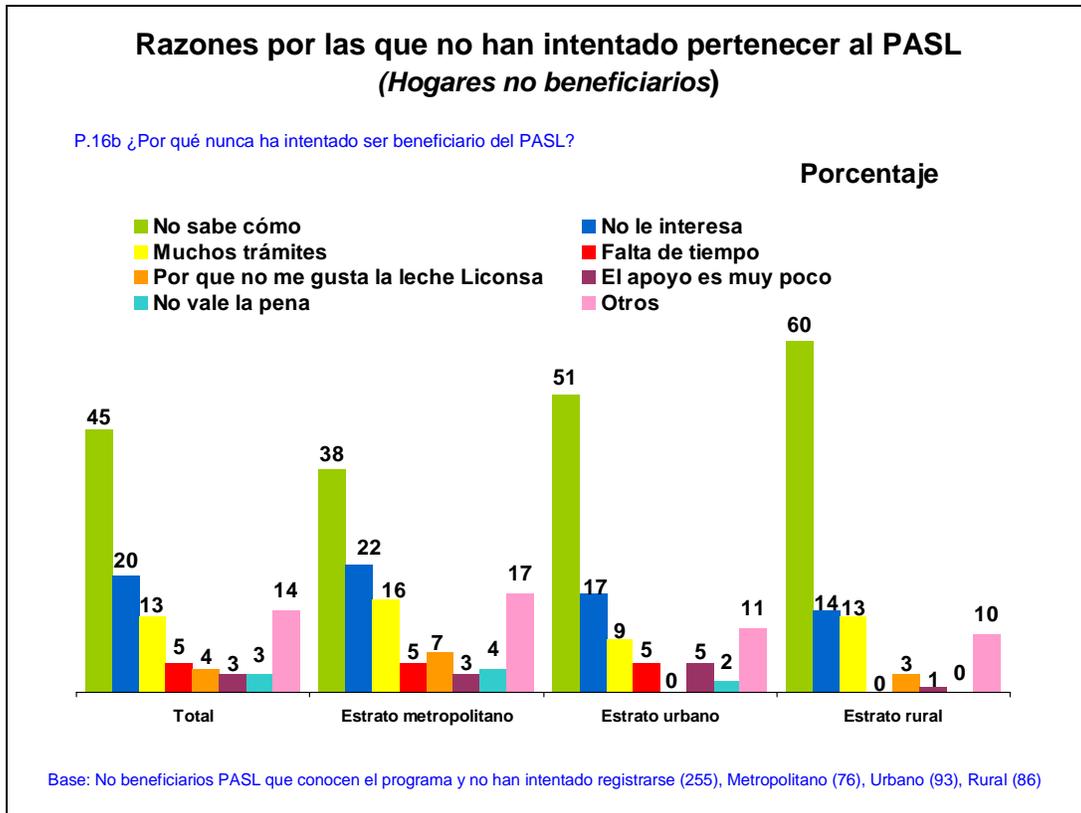
Basándonos en los resultados de las diversas encuestas de evaluación, es notorio que a través de 5 años, la identificación de los promotores sociales parece aumentar, marcando un logro de Liconsa y una tendencia positiva. No obstante, se debe tomar con precaución los resultados, ya que como se ha señalado líneas arriba, existen una serie de factores que cuestionan la validez de los resultados. La encuesta de 2005 señala que 86% de los beneficiarios declaran conocer al promotor social; en el estrato rural el resultado es de 79%, como ya se ha mencionado, las visitas de los promotores son menos frecuentes en áreas rurales. En 2004, los resultados son 80% para el total de beneficiarios y 74% para el estrato rural. En 2003, 60% en promedio total y en el estrato rural solamente 56%. Finalmente, en 2002 sólo conocen al promotor social 52% de los beneficiarios y en las zonas rurales de 64%.



3) *Accesibilidad al Programa en términos de difusión, cercanía, solicitud de información y realización de trámites y horarios de atención*

vi. *Difusión*

Gráfica 7.17

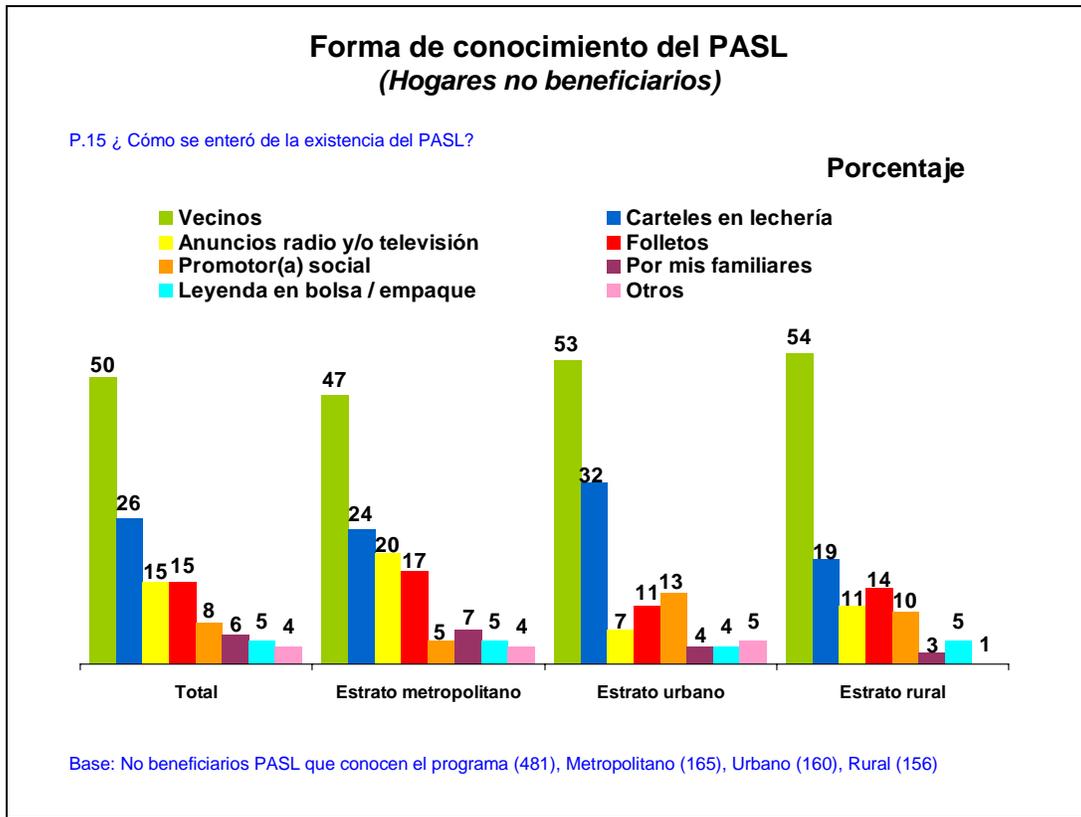


La percepción sobre la accesibilidad del programa en términos de difusión mantiene áreas de oportunidad importantes debido a que 45% de las personas que no han intentado incorporarse al PASL, manifiesta que no sabía como hacerlo. Por otro lado, de los 481 no beneficiarios que conocen el PASL, 50% se enteraron de él a través de vecinos, 26% por los carteles de las lecherías y 15% por anuncios radiofónicos o televisivos. En estratos rurales se presenta la mayor difusión a través de los vecinos con 54%. Es destacable que esta labor sea



difundida en buena medida por medios que no son formalmente de Liconsa, lo cual da indicios del impacto que tiene sobre las familias beneficiarias.⁹⁰

Gráfica 7.18



En 2005, 23% de las personas no beneficiarias, no conocían el PASL y 73% de quienes indicaron que si, lo conocieron por sus vecinos. Para la encuesta de 2004, 30% de los encuestados que no pertenecían al PASL, desconocían su existencia;

⁹⁰ Los encargados de las lecherías señalaron que los establecimientos ubicados en estratos urbanos, no presentan la siguiente información: los derechos y obligaciones de los beneficiarios en 40% de los casos; los requisitos para ser beneficiario, 46%; el horario en que se presenta el promotor social, 33%; las labores del promotor, 49%; y respecto de la información sobre el Comité de Beneficiarios, 44%.

Sobre los establecimientos en estratos rurales los resultados fueron: 52% no presenta los derechos y obligaciones de los beneficiarios ni los requisitos para ser beneficiario; 44% no exhibe el horario en que se presenta el promotor social, ni sus labores; y 44% no pone a la vista información sobre el Comité de Beneficiarios.



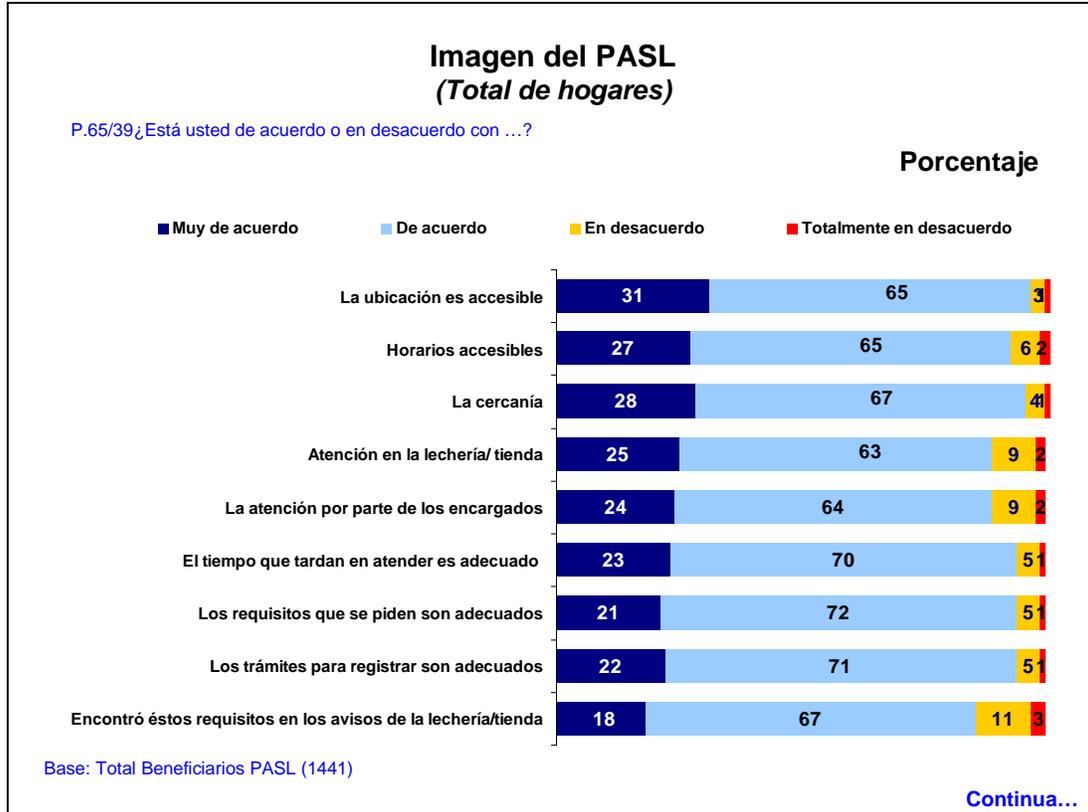
quienes lo conocían, 71% fue a través de sus vecinos. En 2003, 68% de las personas que no son parte del padrón de beneficiarios y conocían el PASL, se enteraron por sus vecinos y en 2002 fue de 56%.

vii. Cercanía

De acuerdo con los resultados de la Encuesta de 2006, la percepción de los beneficiarios y no beneficiarios respecto de la ubicación y la cercanía de las lecherías operadas por Liconsa, tuvo resultados muy positivos. De los 1,003 beneficiarios del PASL, 97% están de *acuerdo* o *muy de acuerdo* en que la ubicación y la cercanía de las lecherías son buenas. Las personas no beneficiarias también consideraron que las lecherías son accesibles y están cerca de sus hogares en 94% de los casos. A pesar de que es claro que Liconsa alcanza un estándar de satisfacción alto en los aspectos antes mencionados, todavía puede mejorarse considerablemente, al aumentar el porcentaje de casos que seleccionan la categoría de *muy de acuerdo*. Sobre la ubicación de las lecherías en 2005, 99% de los beneficiarios mencionó estar *de acuerdo* o *muy de acuerdo*.



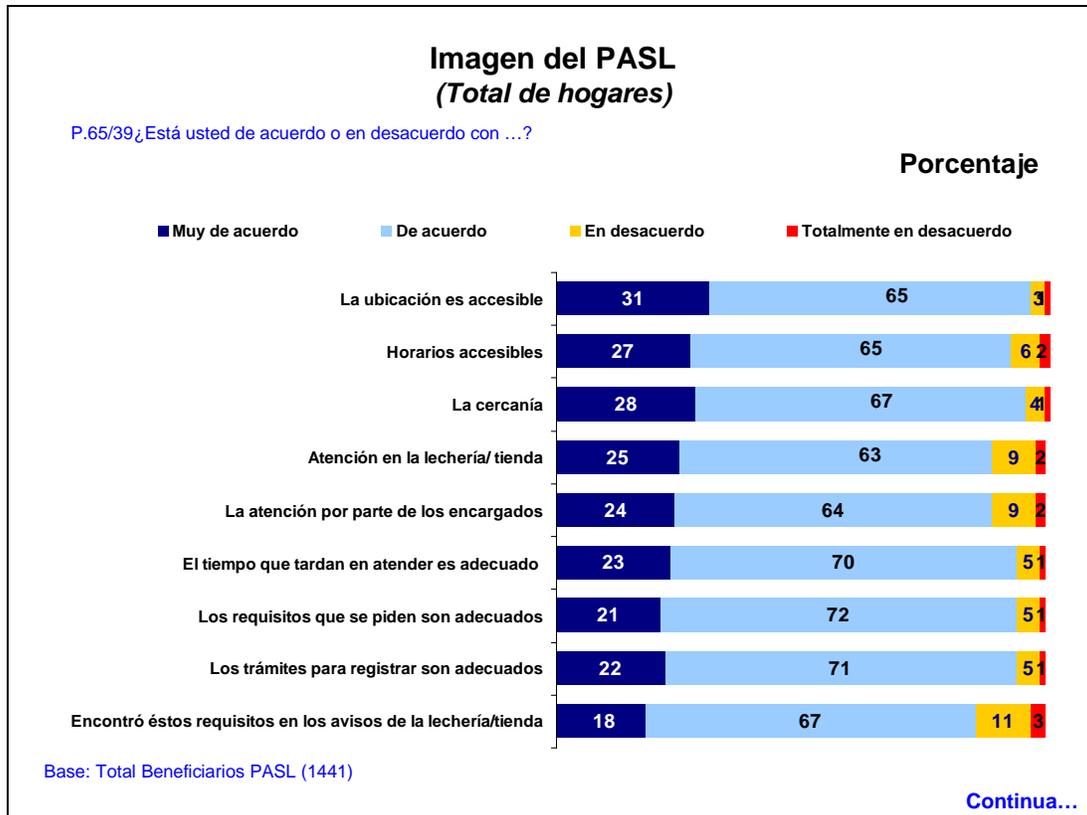
Gráfica 7.19





viii. Solicitud de información y realización de trámites

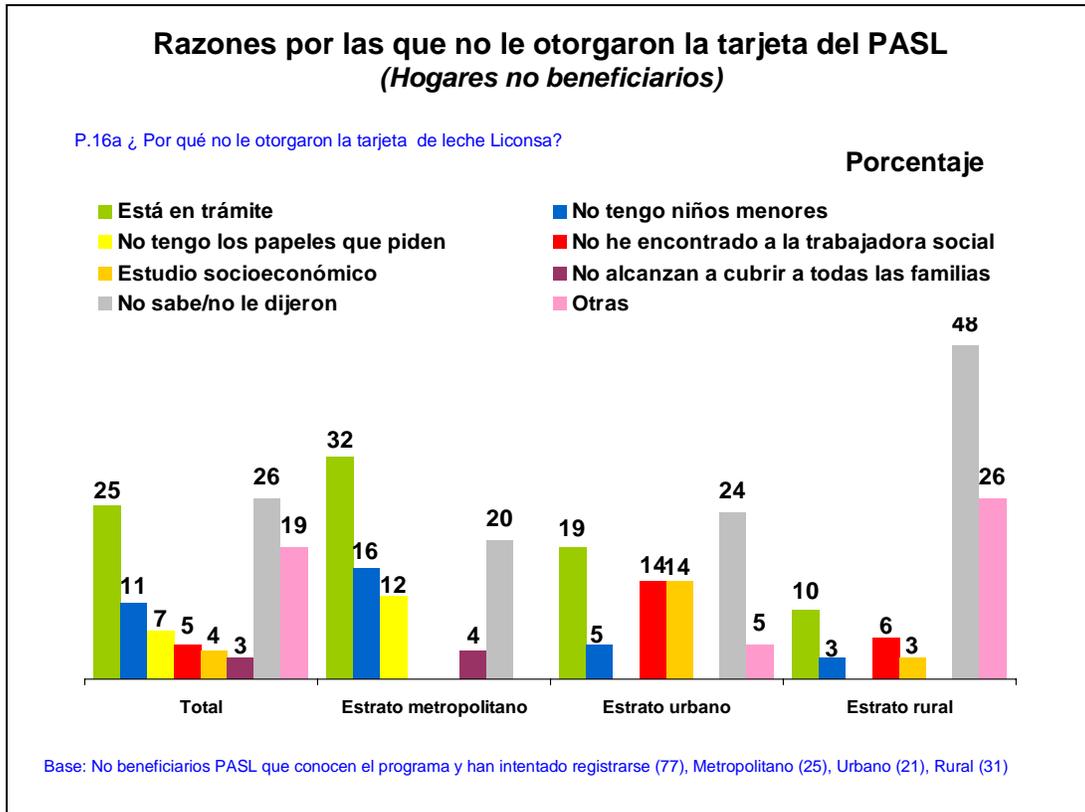
Gráfica 7.20



La provisión de información por parte de los encargados de las lecherías de Liconsa presenta en 2006 resultados satisfactorios debido a que 92% de los beneficiarios están de *acuerdo* o *muy de acuerdo* en que la atención es buena. Se infiere que parte de dicha atención, se refiere a la atención de requerimientos de información y el seguimiento de trámites. De los encuestados no beneficiarios que conocen el programa, 83% consideran que la atención es buena.



Gráfica 7.21



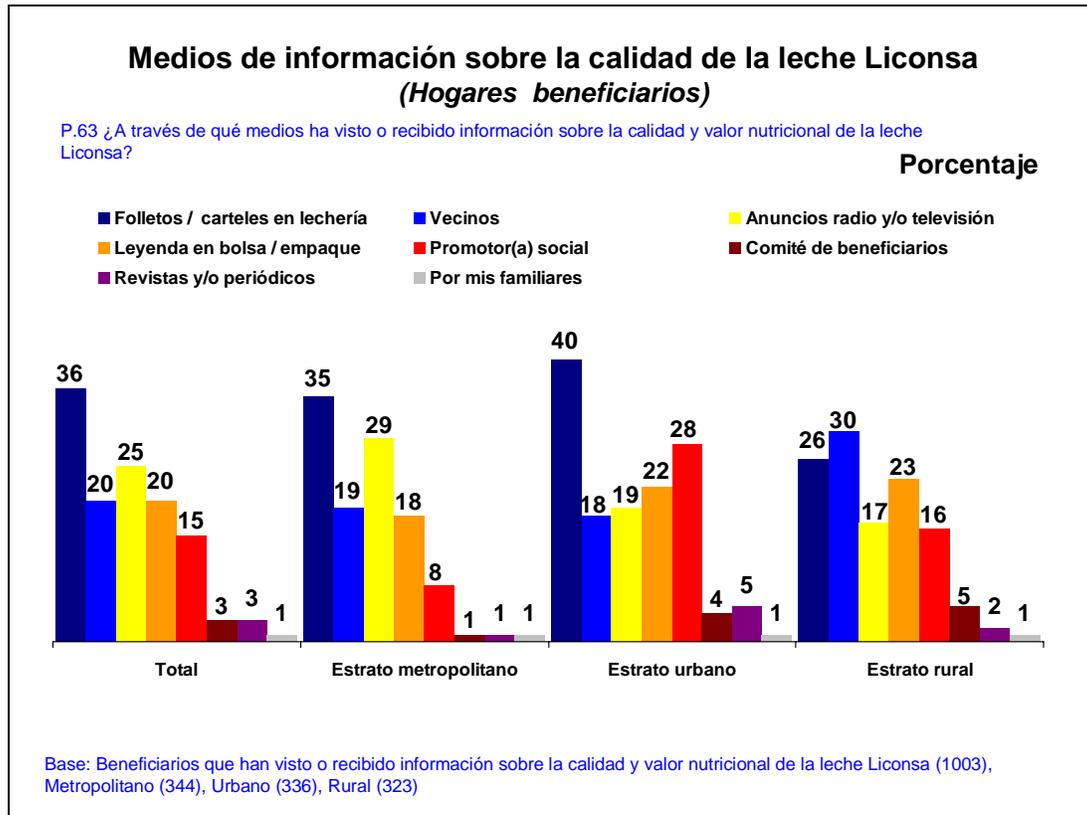
Sobre los requisitos y trámites que se deben de seguir para registrar beneficiarios, del total de encuestados, 93% está de *acuerdo* o *muy de acuerdo* en que son adecuados. Para el caso específico de los beneficiarios, 97% considera que los trámites son al menos, adecuados; y 98% que los requisitos son adecuados o muy adecuados. Para no beneficiarios, la recurrencia fue de 83% y 84% respectivamente. No obstante, 7% de las personas que no son beneficiarias del PASL y que han intentado registrarse, no obtuvieron la tarjeta debido a que no tuvieron los papeles requeridos;⁹¹ 5% debido a que no ha podido localizar a la trabajadora social; y 26% no sabe las razones por las cuales ha sido rechazado. Finalmente, hay que recordar que de los beneficiarios que nunca han intentado ser

⁹¹ Este problema solamente se presentó en el estrato metropolitano.



parte del programa, 45% no sabe cómo y 13% considera que piden muchos trámites.

Gráfica 7.22



Por otro lado, 36% de los beneficiarios que han recibido o visto información de la calidad y el valor nutrimental de la leche, proviene de folletos y carteles en las lecherías; 25% de la radio o la televisión; 20% del empaque de la leche y 18% del promotor y los miembros del Comité. En el estrato rural, destaca que el mayor suministro es por parte de los vecinos. Existe una brecha de 14 puntos entre la transmisión de información sobre la calidad de la leche a través de folletos entre el estrato urbano y el rural. Las personas no beneficiarias han recibido la mayor parte de información sobre calidad a por sus vecinos y medio impresos con 28% y 27% respectivamente.



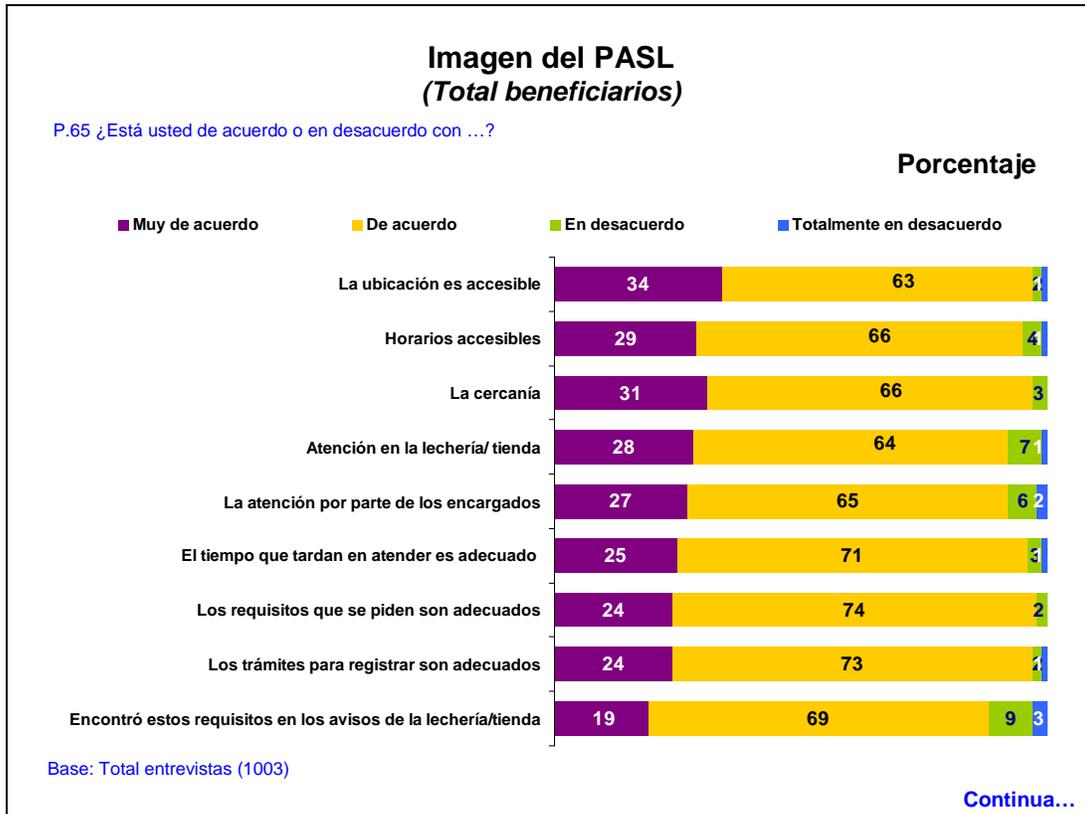
Respecto de la encuesta de 2005, 97% de los beneficiarios considera que los requisitos y los trámites son adecuados. En 2004, 80% de los beneficiarios del PASL consideraban que no se necesitaban muchos requisitos para ser beneficiarios del Programa; en 2003, fue de 70% y en 2002 25% consideraban que se pedían muchos requisitos. Sobre este tema, el equipo evaluador recomienda que Liconsa se de a la tarea de informar, a través de los promotores sociales o del área de difusión, la importancia que representan los documentos y trámites que deben realizar para incorporarse al padrón.

ix. Horarios de Atención

La opinión de los beneficiarios respecto de los horarios de atención de las lecherías de Liconsa presentó resultados positivos, de acuerdo con la Encuesta de beneficiarios y no beneficiarios del PASL 2006. Del total de hogares 92% de los encuestados manifiesta que esta de *acuerdo* o *muy de acuerdo* con los horarios establecidos. Concretamente sobre la población beneficiaria, 95% considera que son al menos adecuados. Las personas no beneficiarios opinan en 87% de los casos que el horario es adecuado o muy adecuado a sus necesidades. A pesar de que no se cambian las tendencias antes descritas, es importante mencionar que 15% de las personas que dejaron de pertenecer al programa fue porque no les daba tiempo de recoger la leche—0.1% del total de la muestra.



Gráfica 7.23



Derivado de las encuestas de 2005, 93% del total de encuestados y 95% de los beneficiarios consideran que el horario de las lecherías era adecuado. Solamente 10% de los no beneficiarios del PASL consideraban en 2005 lo contrario. En 2004, 93% del total de encuestados contestó que los horarios eran accesibles, y 13 de los no beneficiarios estaban en desacuerdo con el itinerario. En 2003, 91% de los beneficiarios respondieron que estaban de acuerdo con dicho planteamiento, en 2002, el porcentaje fue de 93.

x. *Planteamiento de problemas o quejas*

No es posible realizar una evaluación precisa de la percepción de los beneficiarios sobre la atención de las quejas presentadas a través de las diversas vías de



comunicación entre Liconsa y los beneficiarios. Lo anterior se basa en que este equipo evaluador considera que el número de quejas no es representativo. De 307 beneficiarios que han visto alguna irregularidad, solamente 5% ha presentado una queja—11 personas que representan 0.07% del total de la muestra. Si se considera que 19% de la muestra de beneficiarios y no beneficiarios ha visto alguna irregularidad, hay evidencia que sugiere que el diseño del sistema de quejas no es el adecuado para un programa con las características del PASL y que debe ser re estructurado, en colaboración con los principales actores involucrados—beneficiarios, encargados de lecherías, promotores sociales (sindicato), Comité de Beneficiarios, funcionarios de Liconsa del área del Órgano Interno de Control (OIC), Planeación, Difusión y las que se consideren pertinentes—ya que se ha comprobado año con año que el diseño del sistema no permite un adecuado mecanismo de levantamiento de quejas, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando, dada las recomendaciones generadas en las evaluaciones externas de resultados y las acciones emprendidas para tal efecto.

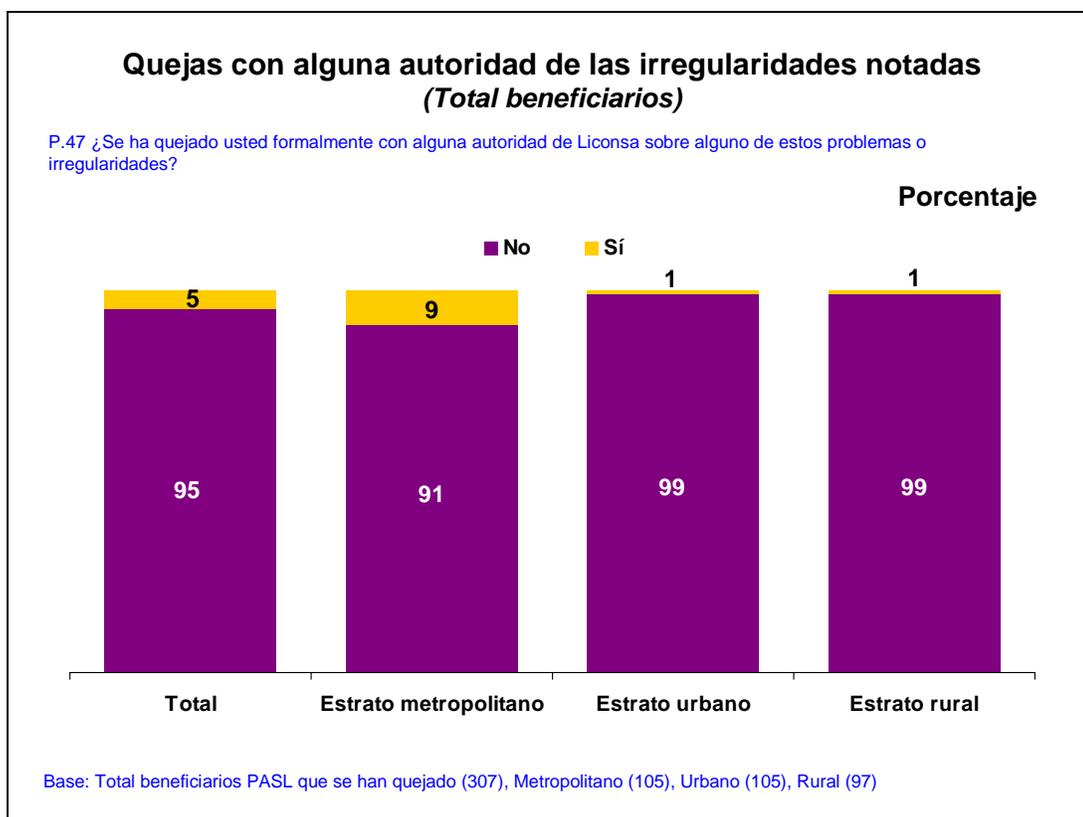
Sobre la atención de las quejas es necesario señalar algunas consideraciones que limitan el análisis de percepción:

- a) Los promotores sociales son recolectores de quejas y al mismo tiempo son una instancia que puede resolverlas;
- b) Es posible una sub-valoración del registro de quejas sobre los promotores sociales, sobre todo en estratos rurales. Los promotores al tener la obligación de actualizar el padrón de beneficiarios pueden tener incentivos en para mitigar las quejas mediante la coerción;
- c) Al igual que en el caso de los promotores sociales, el Comité de Beneficiarios puede filtrar u omitir involuntariamente las quejas presentadas;



- d) Cabe la posibilidad que un número importante de quejas se resuelva en la lechería, incluso al momento de presentarse. Sin embargo, ese documento no se presenta de forma oficial.
- e) La presentación de quejas en oficinas regionales o estatales puede ser poco eficiente a medida que los estratos rurales aumentan en marginalidad y los costos de traslado implican que los beneficiarios pierdan incentivos para presentar por esta vía las quejas y denuncias;
- f) El número 01-800 puede atenuar las quejas a medida que aumenta la marginalidad de los estratos rurales;
- g) El desconocimiento de las obligaciones y/o las actividades de los promotores sociales y los miembros del Comité de Beneficiarios disminuye la capacidad de identificar irregularidades.

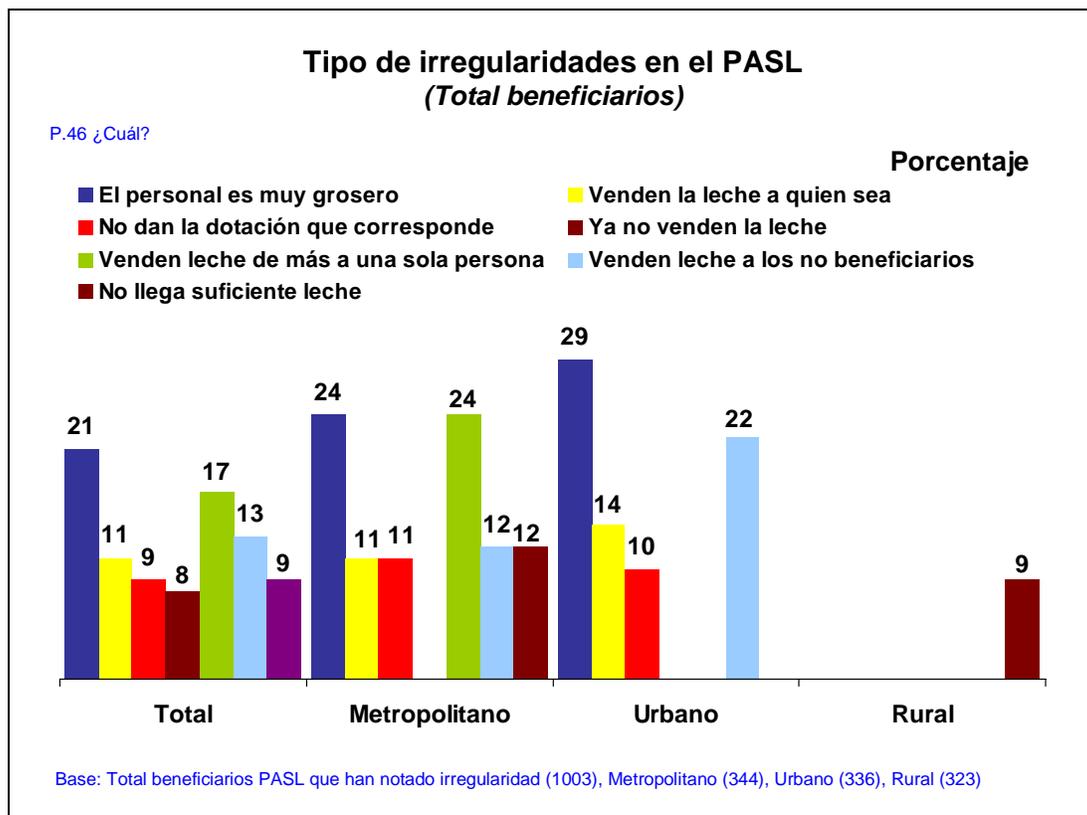
Gráfica 7.24





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, en este apartado se presentarán los resultados obtenidos en la encuesta a beneficiarios y no beneficiarios de 2006; sin embargo hay que tener presente que dicho registro no arroja deducciones contundentes.

Gráfica 7.25

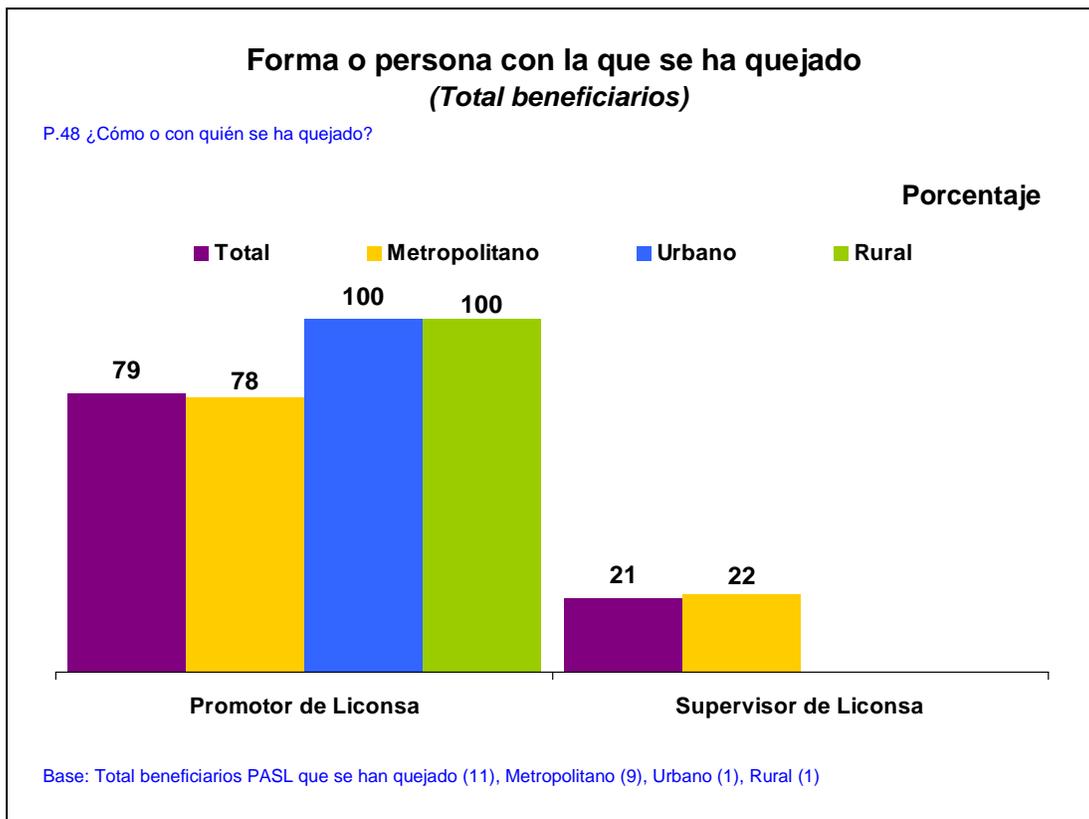


Las irregularidades más frecuentes que se percibieron dentro de la operación del Programa de Abasto Social de Leche fueron porque el personal fue muy grosero (21%), porque venden leche por arriba de la dotación a una sola persona (17%) y



por la venta a no beneficiarios del Programa (13%).⁹² Es importante considerar que; dadas las valoraciones subjetivas que dan pie al origen de una queja, para algún tipo de ellas, es imposible conocer la magnitud y por tal motivo la validez de las mismas, tal es el caso del personal con actitud incorrecta.

Gráfica 7.27



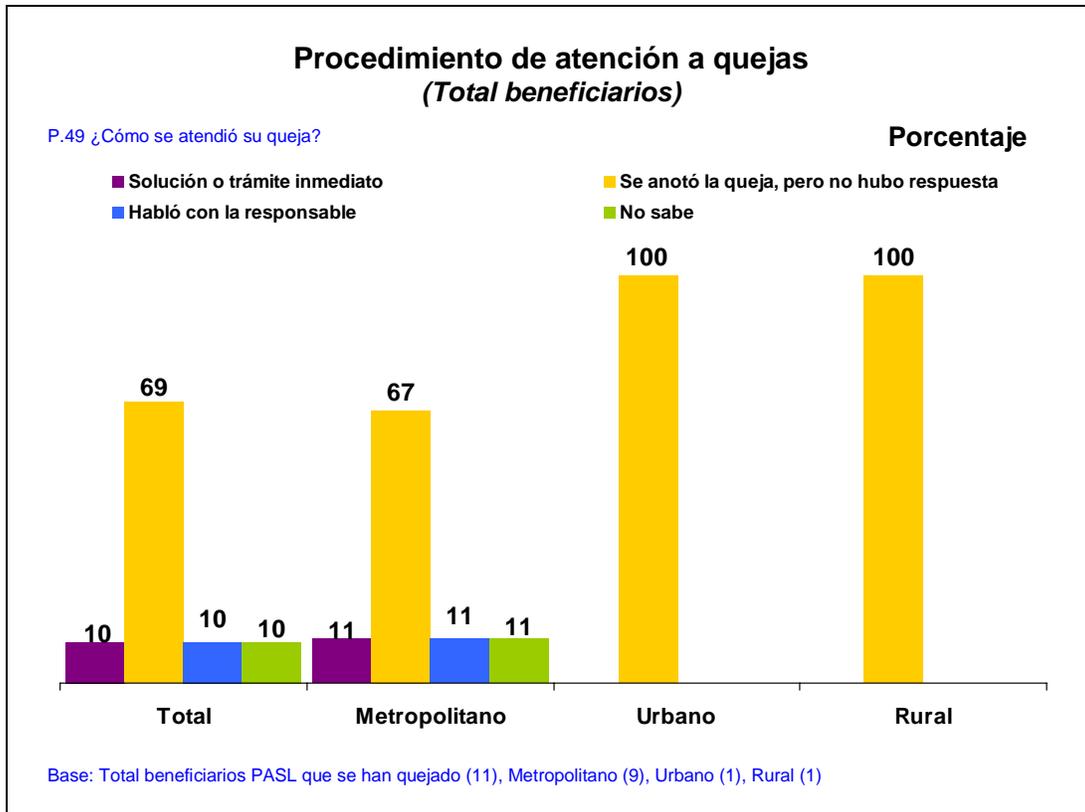
En lo que se refiere al canal que utilizan los beneficiarios para presentar sus quejas, se puede observar que prácticamente en todos los estratos, el promotor social es el encargado de atenderlas. Solamente en el estrato urbano se presentan quejas a través de los supervisores. Como se puede apreciar, de las

⁹² En la Encuesta aplicada a los encargados de las lecherías en 2006, contestaron que es normal la venta de leche a personas no beneficiarias del PASL, sobre todo en el estrato urbano con 72% para establecimientos de leche en líquida y 59% para leche en polvo. Para el caso del estrato rural, la respuesta fue de 17% para leche líquida y 35% para leche en polvo.



personas que presentaron su queja, sólo 11% del estrato metropolitano pudo afirmar que fue resuelta su petición. En los estratos rural y urbano 100% de las quejas que se anotaron no tuvieron respuesta.

Gráfica 7.28



Es importante mencionar que el principal motivo por el cual no se quejan los beneficiarios es porque lo consideran riesgoso. En los estratos urbanos, 67% considera arriesgado quejarse, en el metropolitano es el 63% y en las áreas rurales la cifra disminuye hasta 29%; el 15% no sabe cómo levantar una queja y 9% no confía en la autoridad. Es preciso notar que la distribución de los motivos por los cuales no se quejan los beneficiarios en las áreas rurales es más uniforme; en dicho estrato 24% no sabe donde hacerlo, 25% no tiene tiempo y 11% no confía en la autoridad.



Una fuente de insatisfacción puede ser la imposibilidad de presentar denuncias ante irregularidades observadas. De esta manera, se considera pertinente recordar la recomendación que se hiciera líneas arriba, sobre la necesidad de que el sistema de quejas y denuncias, sea rediseñado. Dado el contexto, se recomienda generar mecanismos de control sobre las actividades de los promotores sociales, debido a que en los últimos años el miedo a quejarse por el riesgo a las represalias ha aumentado considerablemente de 14% en 2002 a 60% en 2006.

Las encuestas previas señalan que la irregularidad más frecuente para 2005 es la venta de leche a no beneficiarios con 12% de los casos; en 2004 continua la tendencia con 13%. Para 2003, las irregularidades más recurrentes fueron las ventas de leche por un precio más alto que \$3.50 con 10% y la venta a no beneficiarios con 7%. En 2002, el caso más frecuente fue la venta a otros beneficiarios al presentarse en 14% de las veces.

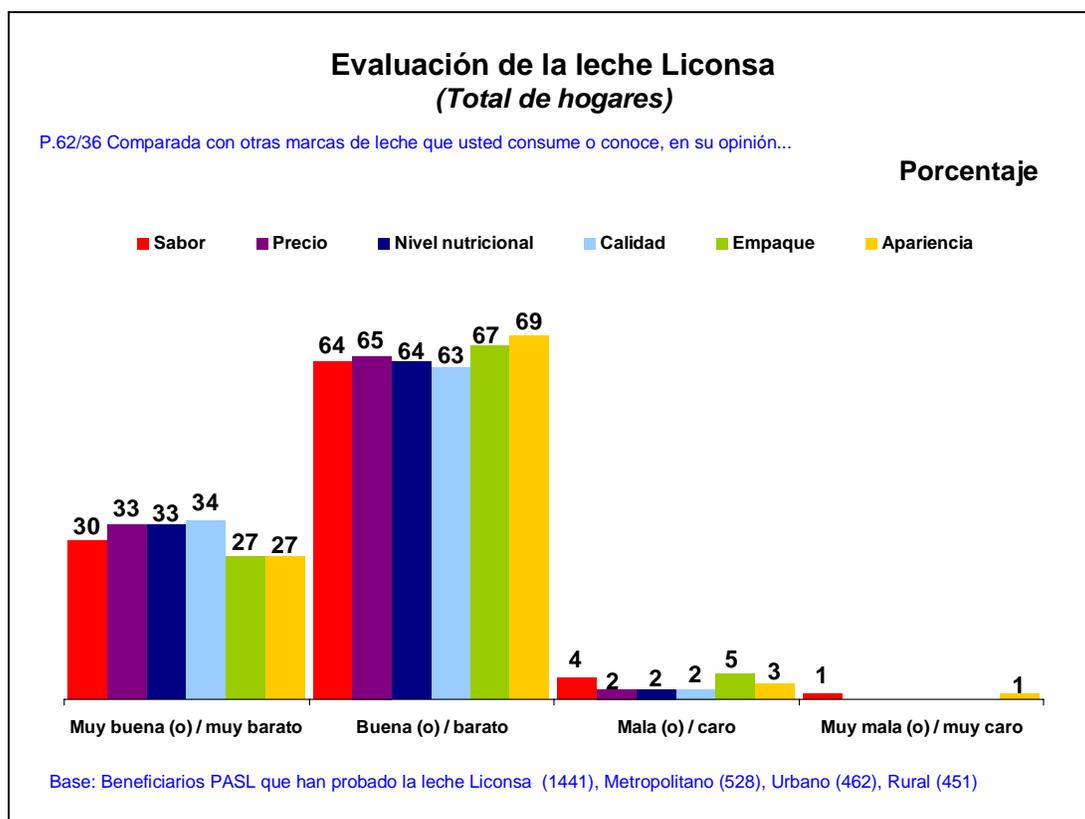
E. Opinión sobre los apoyos obtenidos

1) *Opinión sobre la calidad, precio y suficiencia del producto*

La percepción de los beneficiarios respecto de los apoyos que obtienen a través del PASL es muy positiva, de acuerdo con la encuesta levantada en 2006. En lo que se refiere al sabor, 94% del total de encuestados respondió que es *bueno* o *muy bueno* si se compara con otras marcas comerciales; sobre el precio de venta, 98% contestó que es *barato* o *muy barato*; respecto del nivel nutricional y calidad de la leche 97% piensa que es *bueno* o *muy bueno*; en lo respectivo al empaque, 94% manifiesta que es *bueno* o *muy bueno*; finalmente sobre la apariencia, 97% reconoció que es *bueno* o *muy bueno*.



Gráfica 7.29

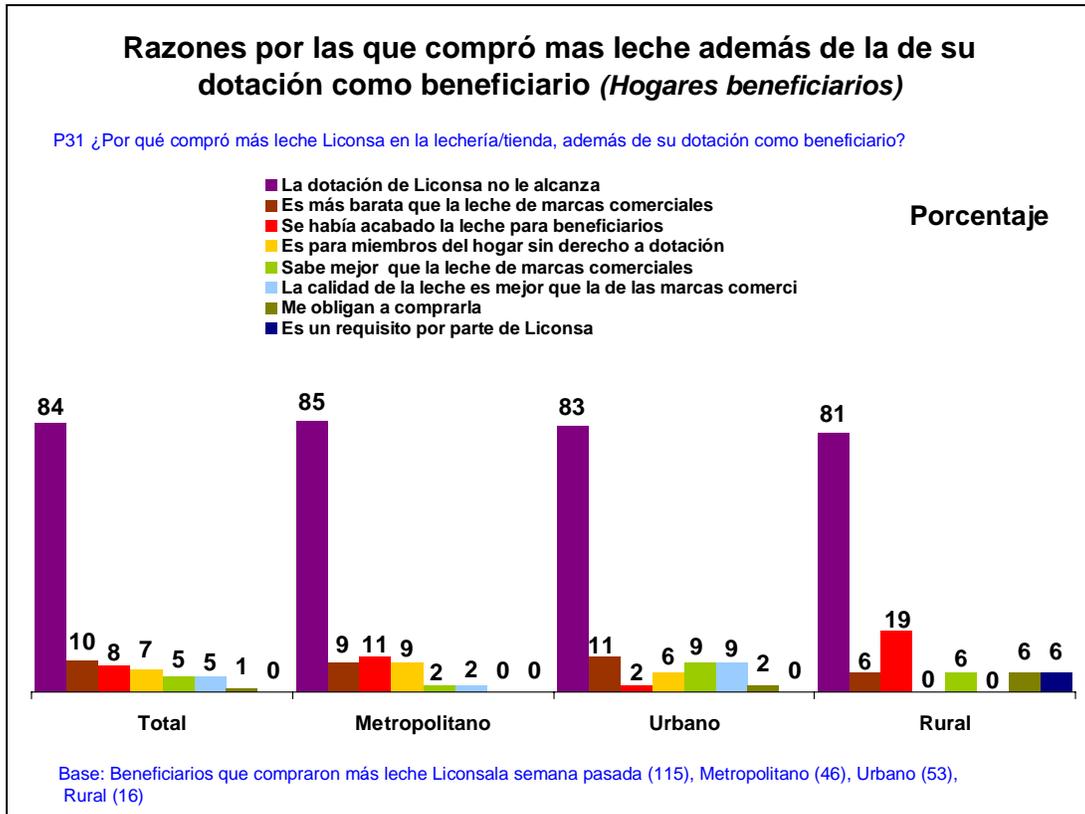


Pese a los resultados anteriores, de 115 beneficiarios que compraron leche Liconsa adicional a su dotación, 84% considera que es porque no le alcanza y 8% debido a que se acabó la leche para los beneficiarios.⁹³ Además, 241 personas que pertenecen al padrón del PASL—que representan 24% del total de beneficiarios—compraron leche comercial además de la dotación que reciben del programa; 54% señaló que compró leche comercial porque no le alcanza su dotación y 25% debido a que no había suficiente leche en los establecimientos de Liconsa.

⁹³ Durante la semana anterior a la encuesta

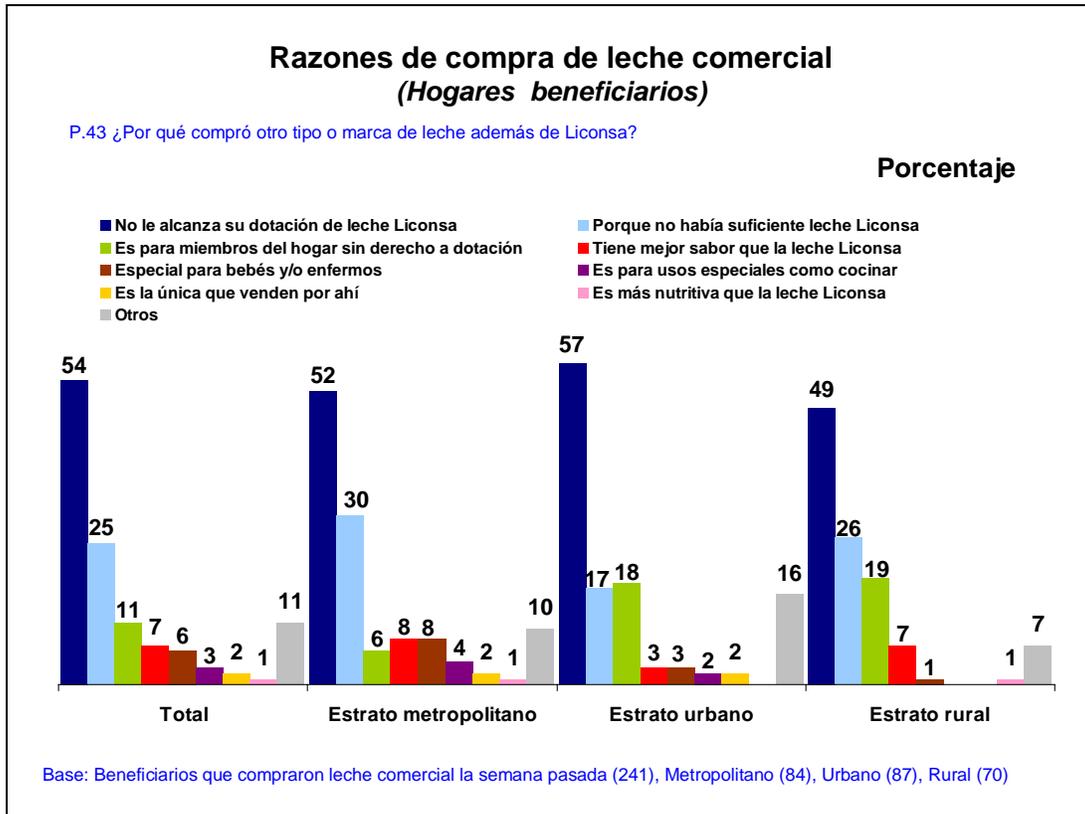


Gráfica 7.30





Gráfica 7.31



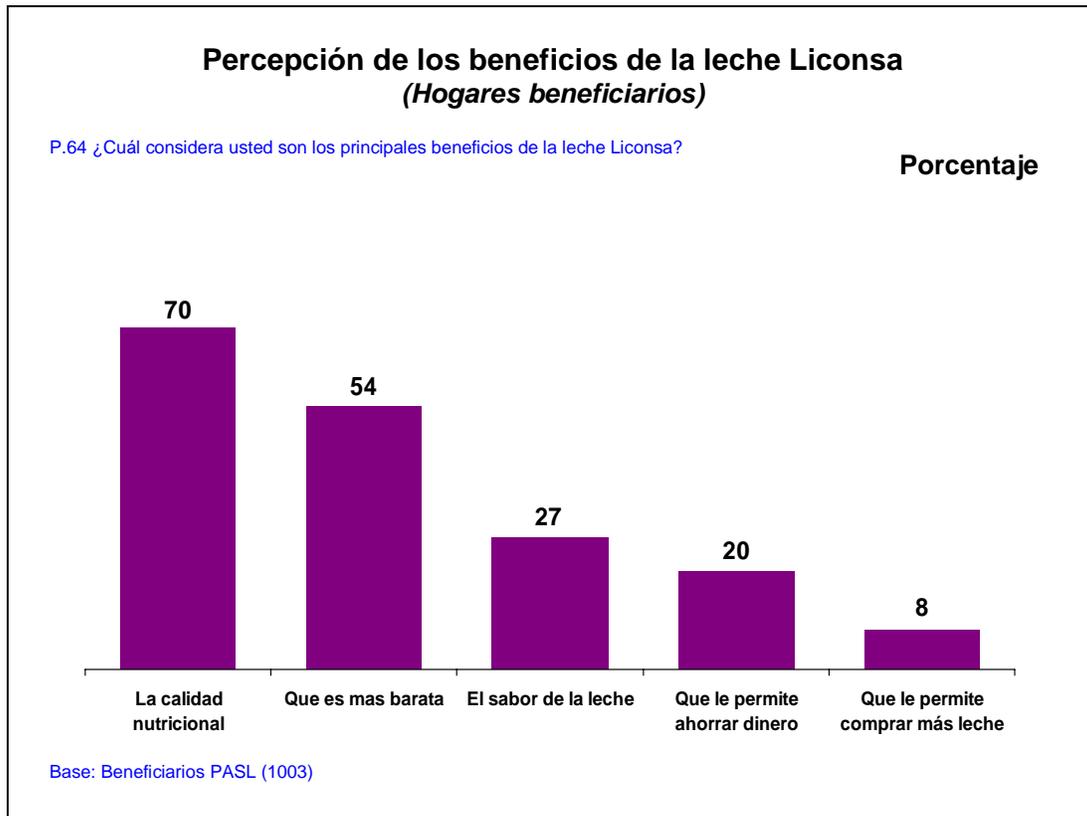
En perspectiva, los hogares beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche consideran que el mayor beneficio que reciben es la calidad nutricional, con 70% de las menciones. Posteriormente, el precio de la leche Liconsa fue mencionado en 54% de las ocasiones y el sabor en 27% de las respuestas. Sobre el punto anterior, es importante señalar que los beneficiarios valoran en mayor medida el valor nutricional, que el ahorro generado, lo cual contribuye al reconocimiento del objetivo general del programa de *“Contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades, otorgando un beneficio al ingreso de las familias...”*.

En los levantamientos estadísticos de años anteriores se observa que en 2005, 99% de los beneficiarios del programa consideraban que el sabor de la leche es bueno o muy bueno. Para 2004, 100% de los beneficiarios consideraba que la



calidad de la leche era al menos buena y 98% consideraba que el sabor era bueno o muy bueno. En la encuesta de 2003, 91% de las familias que se encuentran en el Padrón de Beneficiarios mencionaron que el sabor de la leche es bueno o muy bueno; 93% consideran que comparada con otra leche, la leche Liconsa es igual o mejor y 82% creen que el valor nutricional es alto o muy alto. En 2002, los beneficiarios que consideran que el sabor es bueno representan 74%.

Gráfica 7.32



2) Opinión sobre la calidad de los servicios adicionales

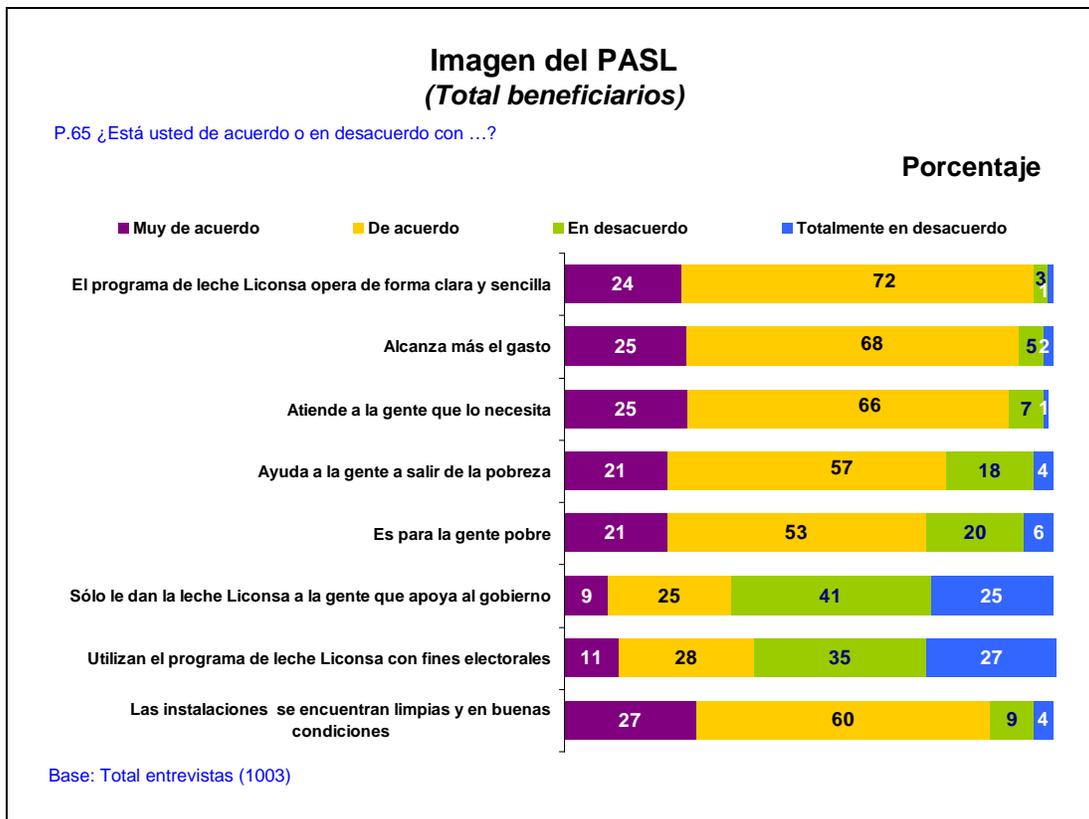
Antes de empezar con el apartado sobre la calidad de los servicios adicionales, es necesario definir cuáles son éstos. Si bien el servicio operativo básico es la venta de leche a un precio establecido, los servicios agregados se refieren a todos los elementos implícitos que involucran la venta del producto. En tal caso, las



prestaciones adicionales se traducen en la calidad de la atención de las personas que mercadean la leche Liconsa, el tiempo de espera para recibir la dotación que corresponde a cada beneficiario e incluso el sabor y la imagen que proyecta la empresa.

Además de lo que se ha comentado, se debe señalar que el servicio de venta de leche, el cual se ha mencionado como básico, es solamente un aspecto operativo que acarrea los objetivos reales de Liconsa como promotor del desarrollo social. De tal forma, se puede afirmar que los servicios básicos son contribuir a una mejor nutrición y el desarrollo de capacidades a través del apoyo a la alimentación y la contribución del alivio de las condiciones de pobreza. Dichos objetivos o servicios se abordarán en el apartado siguiente, que se refiere precisamente al cumplimiento de los objetivos del programa.

Gráfica 7.33





La percepción de la calidad de los servicios adicionales se encuentra dentro de los rangos más altos de satisfacción. De los 1,003 beneficiarios, 96% contestó que nunca hubo un mal trato por parte de las personas que venden la leche. Además 92% contestó que esta de *acuerdo o muy de acuerdo* en que la atención de las personas que cobran es buena. De las 1,003 personas que reciben la dotación de leche Liconsa, 97% respondió que nunca le pidieron propina por sus servicios y 96% considera que el tiempo de atención es adecuado. Respecto del sabor de la leche, vale la pena mencionar que 64% de los beneficiarios mencionó que es bueno y 30% que es muy bueno.

Respecto de la imagen que transmite Liconsa a través de sus lecherías, se puede apreciar que 87% de los beneficiarios opinan que las instalaciones son limpias. El total de encuestados menciona que es así, en 86% de los casos. Por otro lado, 93% del total de hogares encuestados piensa que el programa opera de forma clara y sencilla. Los beneficiarios opinan lo mismo en 96% de los casos.

En la encuesta de 2005, 96% de los 1,251 beneficiarios respondió que la atención de la lechería era buena y 94% considera que el tiempo que esperan en ser atendidos es el adecuado. En la encuesta de 2004 se observa que 90% de los 1,606 beneficiarios encuestados, están de acuerdo en que la atención es buena y que el tiempo que esperan en ser atendidos es adecuado. En 2003, sólo 2% mencionó que frecuentemente hay un mal trato de los encargados de las lecherías y para 2002, el resultado fue de 6%.

3) *Opinión sobre el cumplimiento de los objetivos del programa*

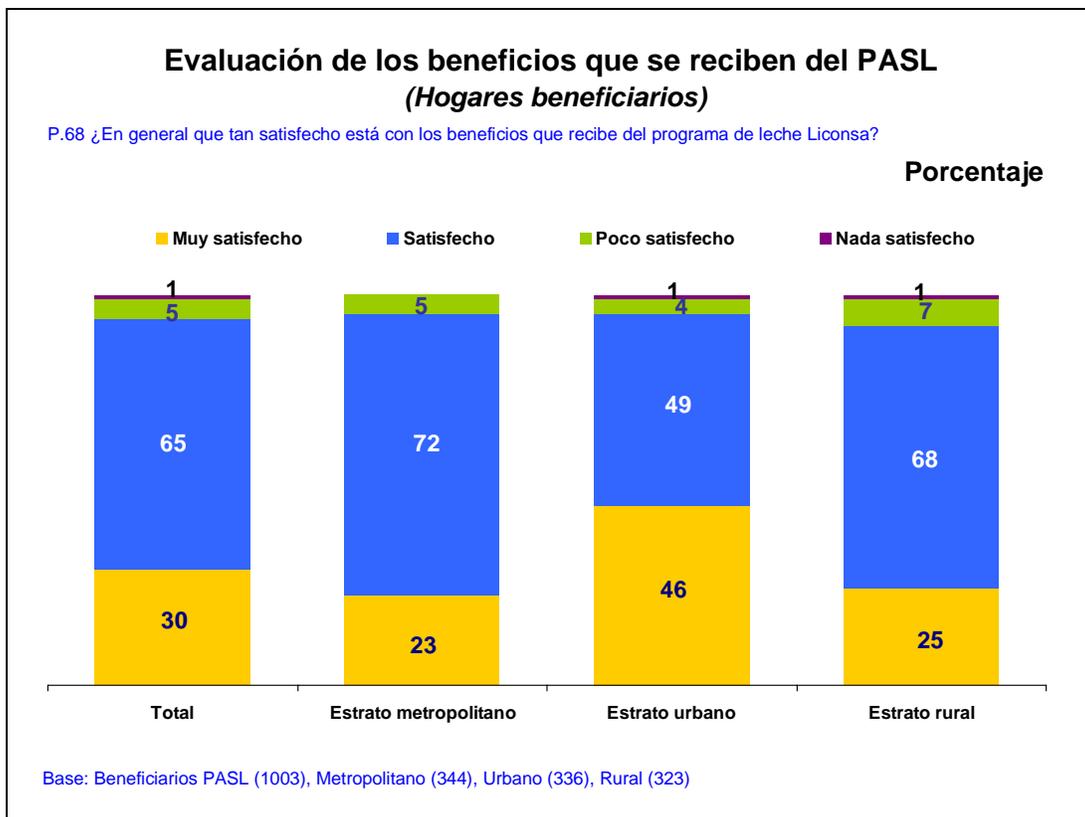
La percepción de los beneficiarios sobre los objetivos del PASL esta en función de lo que ellos conciben como la razón de ser del programa. Una mal entendimiento



de los objetivos puede sesgar la percepción, y por tal motivo el grado satisfacción. No se percibe lo mismo si se cree que el objetivo del programa es la eliminación de la pobreza, a diferencia de creer que el programa fue diseñado para desarrollar capacidades de la población más vulnerable.

Dicho lo anterior, a continuación se detalla el análisis de la opinión de los beneficiarios, sobre los objetivos general y específicos del PASL de *“Contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades, otorgando un beneficio al ingreso de las familias en condiciones de pobreza, mediante el suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales...”*⁹⁴

Gráfica 7.34



⁹⁴ 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 7 de febrero de 2006.



En términos generales, se puede señalar que los hogares beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche están al menos *satisfechos* en un 95% de los beneficios que reciben por pertenecer al padrón. El estrato en el cual se obtiene una mayor calificación de personas que esta *muy Satisfecha* de los beneficios, es el urbano con 46% de los casos. El estrato rural, que sin ser significativo, es quién presenta el mayor porcentaje de las personas que están *poco satisfechos* o *nada satisfechos*—7% en la suma de ambos.

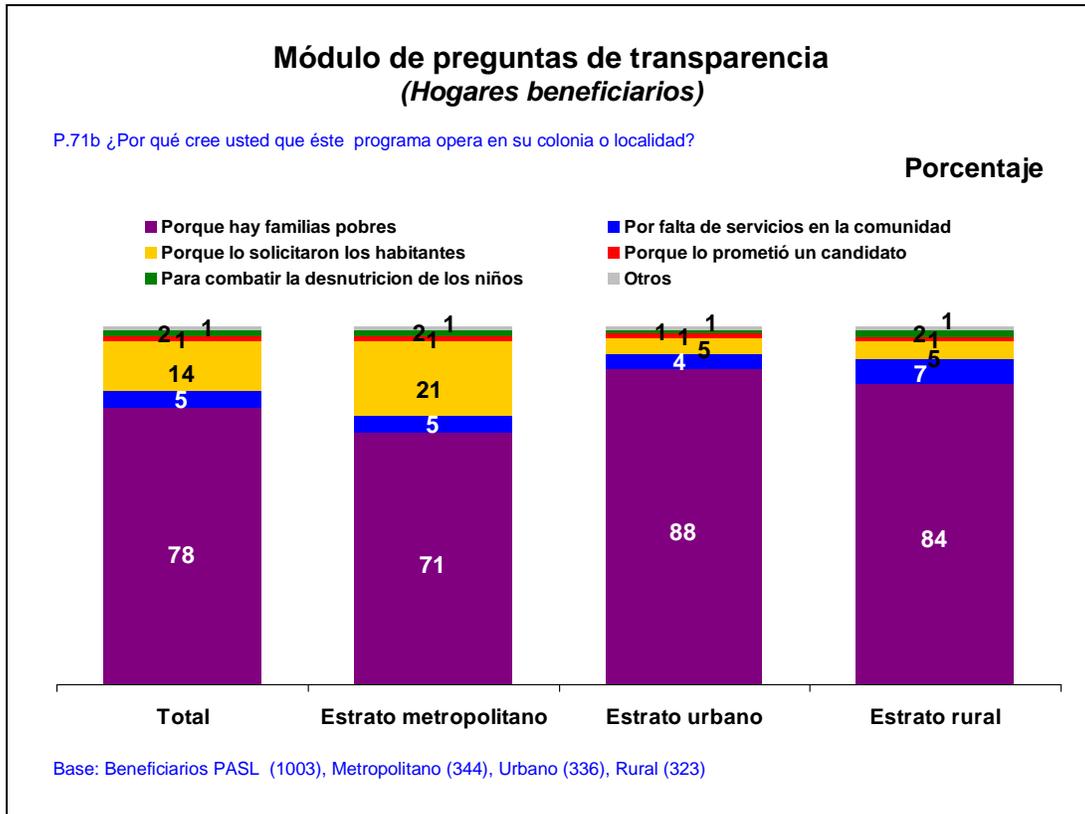
Cabe resaltar que aunque los resultados presentados en el párrafo anterior son evidentemente positivos, pueden tomar aun mayor relevancia si se recuerda que 70% de los beneficiarios encuestados afirmó que le interesa o valora en mayor medida el contenido nutricional, que el ahorro generado (20%) y el sabor de la leche (27%). Como se puede observar, el resultado obtenido es congruente con el objetivo general de Liconsa de contribuir a la nutrición y desarrollo de capacidades.

Indudablemente, debido a que se trata de un programa social que intenta disminuir la severidad de la pobreza en la población objetivo, no se debe perder de vista que la percepción sobre el ahorro e impacto en el ingreso son fundamentales para construir y entender el grado de satisfacción de los beneficiarios. Sobre este inciso, 78% de los hogares beneficiarios esta de acuerdo en que el programa ayuda a la gente a salir de la pobreza, 74% contestó que la población objetivo es la gente pobre y 91% respondió que es para la gente que lo necesita.⁹⁵ Contrariamente a lo que se ha presentado, sobre la pregunta expresa “¿Por qué cree usted que este Programa opera en su colonia o localidad?”, 79% de los hogares beneficiarios reconocen que debido a que viven familias en condiciones de pobreza y solamente 2% mencionan que es para combatir la desnutrición de los niños.

⁹⁵ Los resultados entre la atención de la gente pobre y la atención de la gente que lo necesita, puede sugerir que los beneficiarios entienden diferentes niveles de insuficiencias.



Gráfica 7.36



Finalmente es importante considerar que para lograr mayores niveles de satisfacción sobre los objetivos de Liconsa y su cumplimiento, se debe realizar un gran esfuerzo para eliminar las deficiencias en relación al sistema de quejas, a la identificación de los Comités de Beneficiarios y a la difusión de los beneficios de pertenecer al PASL, así como sus objetivos principales. En la encuesta que se levantó en 2005, 96% de los beneficiarios encuestados manifestaron que *satisfechos* o *muy satisfechos* de los servicios que recibe del Programa de Abasto Social de Leche. En 2004, el resultado fue de 96% de beneficiarios satisfechos. En 2003 se registró 89%.

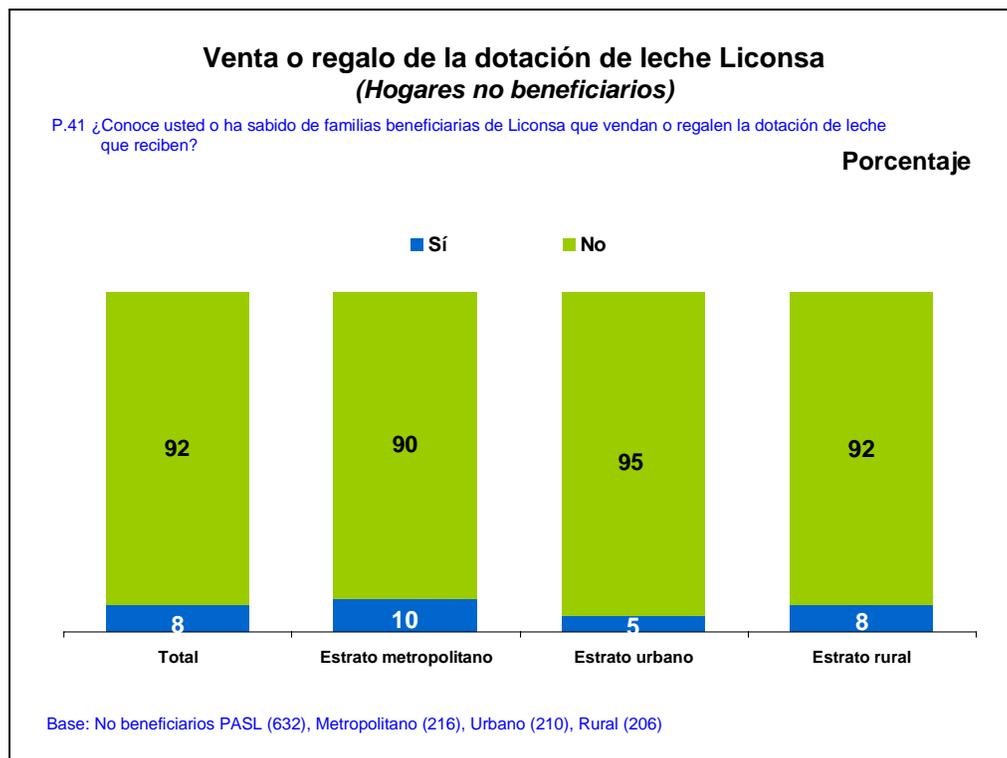


F. Transparencia y rendición de cuentas

1) *Percepción sobre la transparencia en operación y ejecución del programa*

En materia de transparencia, el Programa de Abasto Social de Leche presenta resultados satisfactorios; Sin embargo, a pesar de que es muy complicado eliminar por completo la idea de que es un programa absolutamente transparente, se pueden alcanzar mejores resultados a través de la difusión de la información. Todavía 8% de los beneficiarios mencionaron que le condicionaron la venta de leche por la compra de otros productos y 13% manifestó que les venden a personas que no son beneficiarios. Sobre éste punto, 8% de personas no beneficiarias, señala que conoce o ha sabido de personas que venden su dotación de leche—en el estrato urbano se presenta la mayor recurrencia con 10% de los casos.

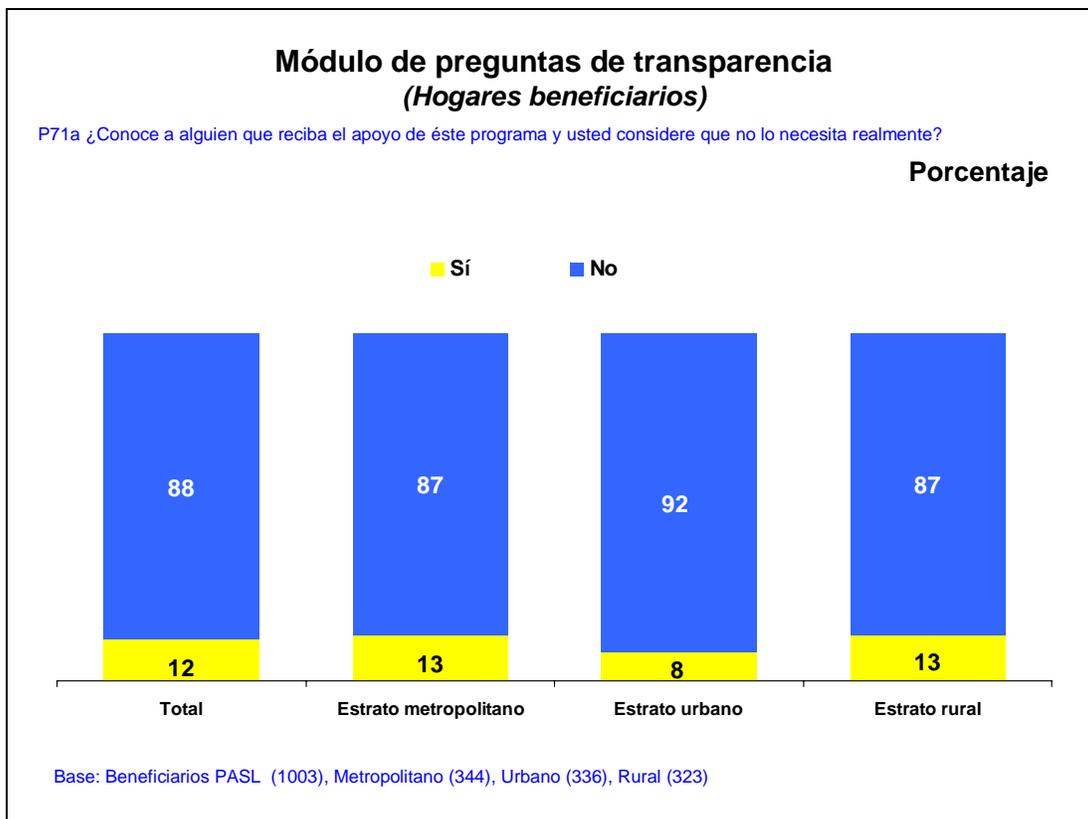
Gráfica 7.37





Entre las razones que generan dudas respecto al uso de los recursos, se encuentra la inclusión de personas que no requieren del apoyo. Partiendo de la muestra total de la encuesta, resalta el hecho de que 12 de cada 100 personas afirman conocer a algún beneficiario que consideran que no necesita el beneficio. Como ya se ha mencionado, resulta muy complicado eliminar completamente la idea de que no hay errores de inclusión, sobretodo si realmente existe tal error. A pesar de ello, dado que la percepción de la gente es por naturaleza subjetiva, es probable que algunas personas que no aparentan la necesidad del apoyo, hayan respondido a un apropiado estudio socioeconómico. De tal forma, aún cumpliendo a la perfección con los procesos de incorporación y depuración de los padrones, la reducción de este indicador es una tarea complicada pero que puede ser tratada con la difusión de información respecto de lo que se necesita para ser beneficiario y la importancia de los estudios socioeconómicos.

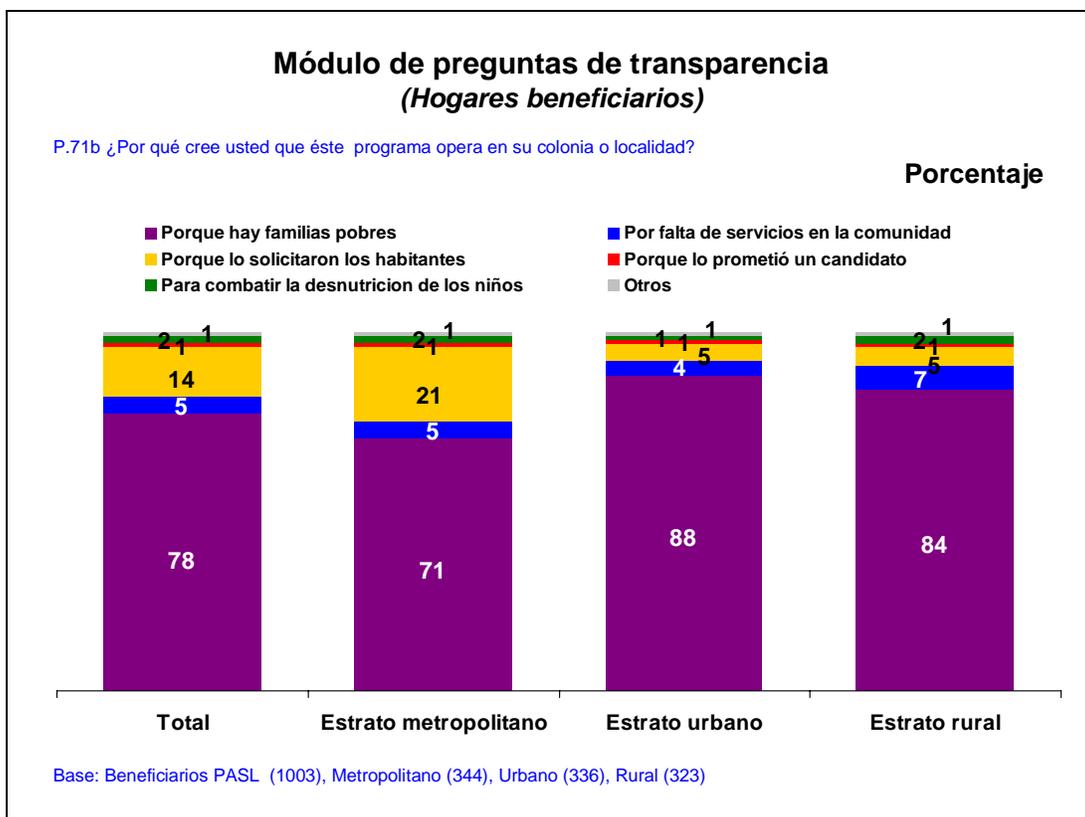
Gráfica 7.38





En el análisis por estrato, es el urbano quien refleja la menor percepción de beneficiarios que no requieren del apoyo con 8% de los participantes. En el estrato rural, es de 13%, valor que puede caracterizarse debido a que en dichas regiones, la interacción social entre los beneficiarios puede ser más estrecha, y por tal motivo las personas pueden suponer que valoran en mayor medida la condición socioeconómica.

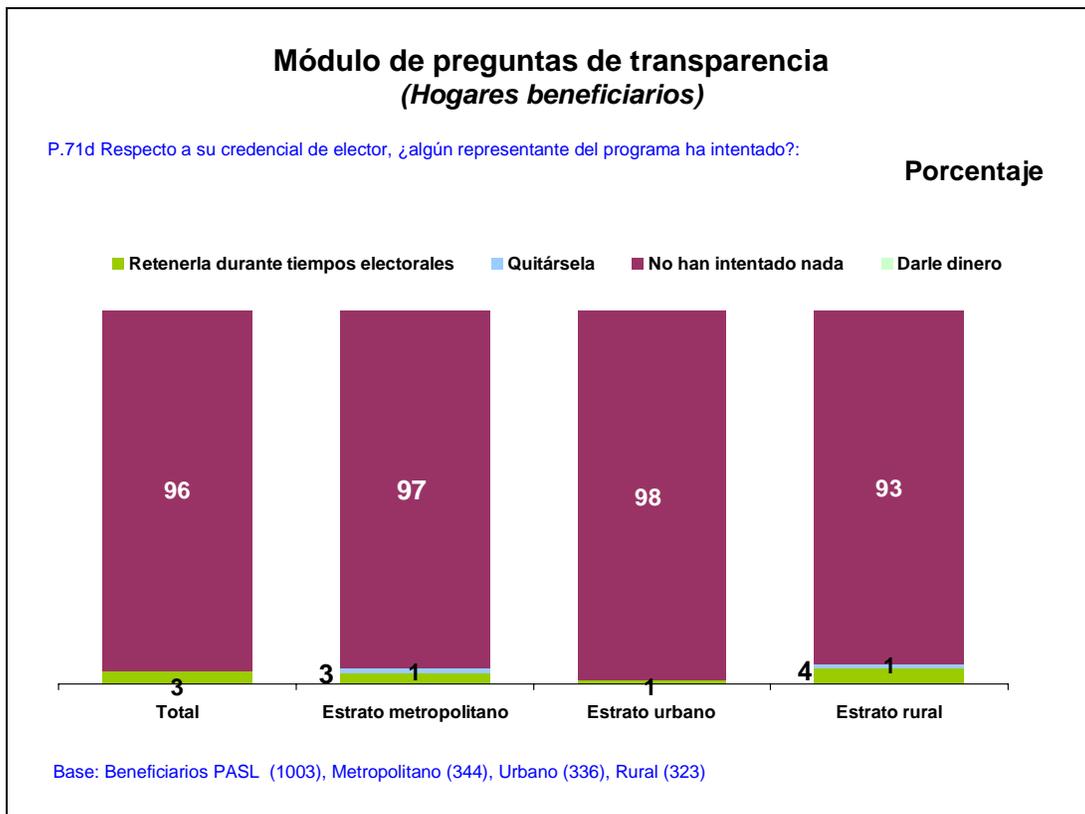
Gráfica 7.39



La operación del programa en términos de transparencia también implica la focalización de los apoyos. En este sentido, la identificación de familias pobres y el combate a la desnutrición como elementos presentes en las localidades donde opera Liconsa, se relacionan con la percepción de un adecuado uso de los recursos. Sobre la totalidad de la muestra, 80% de los beneficiarios piensan que

estos dos factores son las razones principales por la cual opera el programa en sus comunidades; 14% manifestó que operan las lecherías debido a que los habitantes lo solicitaron y 5% por la falta de servicios.

Gráfica 7.40



Sobre la percepción de la operación del programa con fines políticos, Liconsa presenta un área de oportunidad, principalmente en materia de difusión. Lo anterior se percata si se toma en cuenta que a pesar de que solamente 3% de los beneficiarios contestaron que le han intentado retener la credencial en tiempos electorales y a 1% en los estratos metropolitano y rurales; 41% de las personas encuestadas que no son beneficiarios creen que se usa el programa con tales fines y 38% considera que es para personas que apoyan al gobierno. En el caso de beneficiarios, los porcentajes son de 39% y 34% respectivamente.

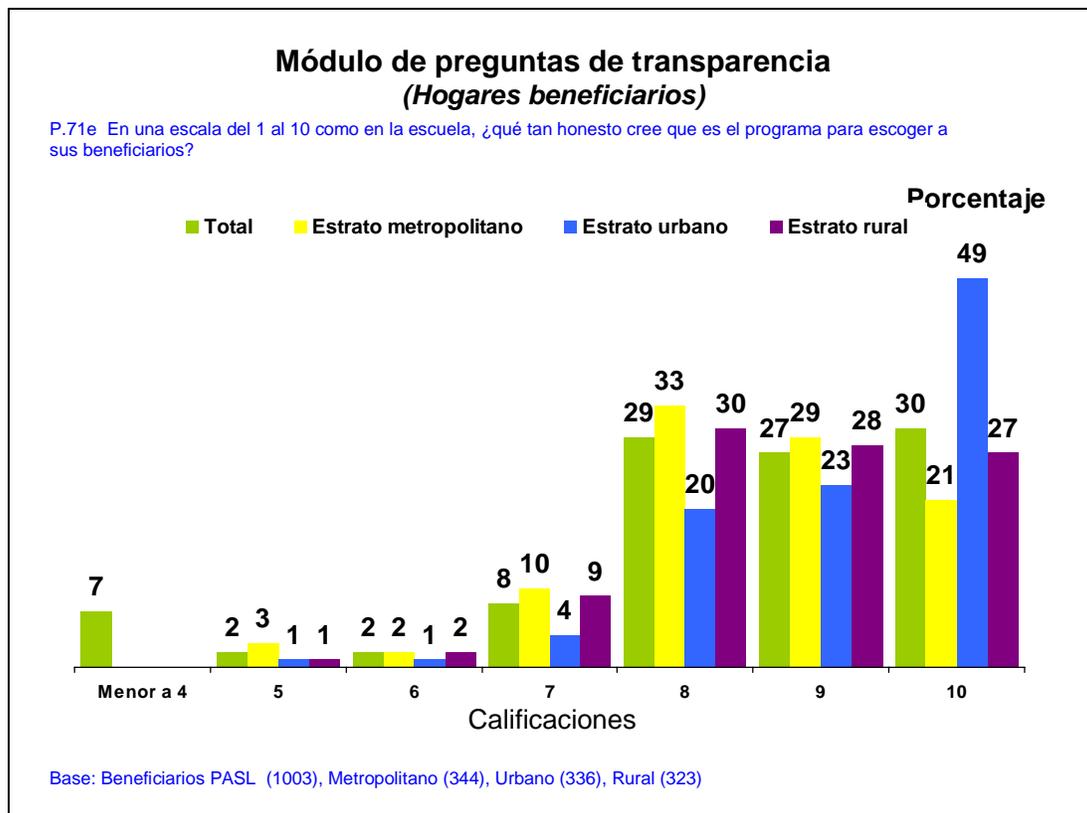


Probablemente una de las causas que pueden afectar la valoración de la transparencia radica en el hecho de que cierto porcentaje de personas que han intentado aplicar al programa y no ha tenido una respuesta positiva, puedan mantener la percepción de que no opera de forma transparente. Lo anterior toma relevancia si se considera que 75% de las personas encuestadas que no son beneficiarios del programa si aplican el puntaje requerido.

2) *Percepción sobre la rendición de cuentas y sobre el uso y manejo de los recursos de las lecherías LICONSA*

Sobre la rendición de cuentas, se observa que los beneficiarios consideran en términos generales que el programa es relativamente honesto en la selección de sus beneficiarios. El estrato urbano es donde se demuestra mayor conformidad ya que 49% de los entrevistados dieron 10 de calificación y 92% asignó más de 8.

Gráfica 7.41

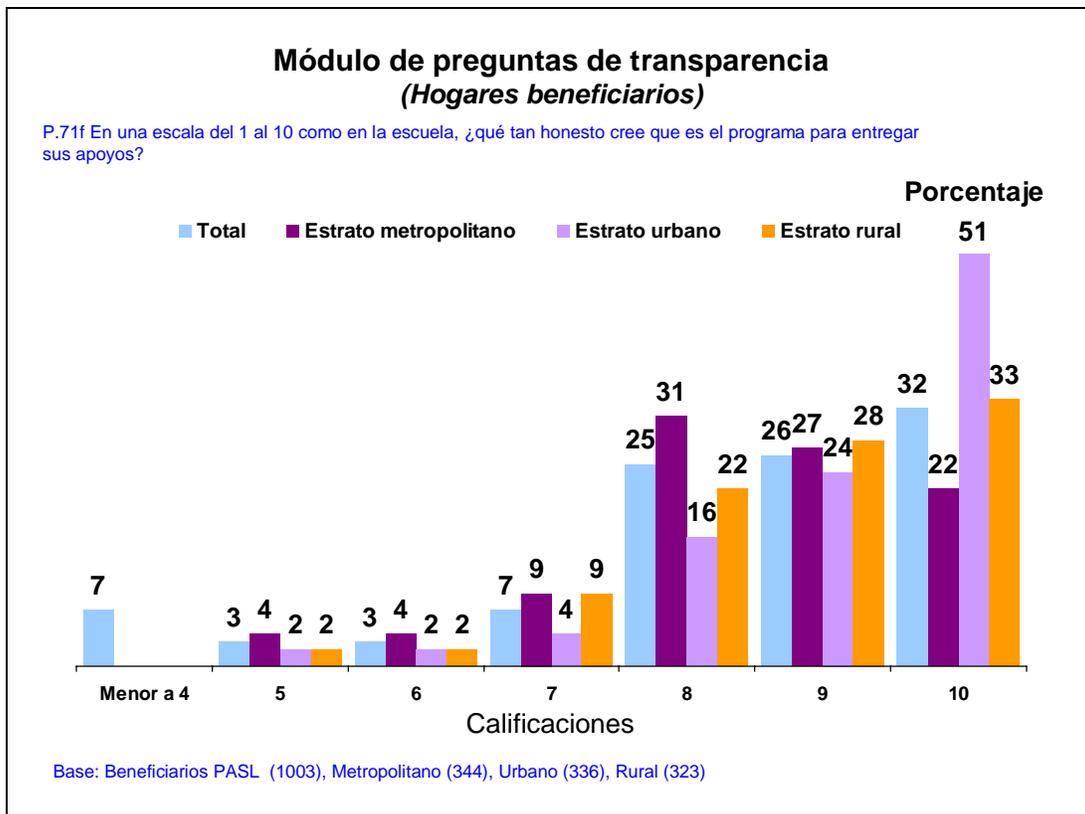




El estrato metropolitano y el rural muestran un comportamiento similar, en ambos casos, la mayoría de los beneficiarios seleccionó una calificación de 8, con 33% y 30% respectivamente. Se puede mencionar que 11% de los encuestados, considera que la calificación de Liconsa en su honestidad para seleccionar al padrón es menor a 7. Si bien lo anterior es indiscutiblemente un resultado positivo, se recomienda que Liconsa haga un esfuerzo para mejorar la percepción en este rubro.

No se puede mencionar tácitamente que solamente una calificación de 10 es la que corresponde a un resultado positivo. No obstante, una menor significa que existen elementos en desacuerdo, por tal motivo, valdría la pena averiguar cuáles son los elementos que pueden hacer que las personas que asignan una calificación de 8 puedan mejorar su percepción.

Gráfica 7.42





La evaluación de la honestidad en la entrega de los beneficios, arroja resultados más satisfactorios. Tanto en el sector urbano, como en el rural predominó la evaluación de 10 con 51% y 33% respectivamente. La ZMCM mantuvo una tendencia favoreciendo la calificación de 8 (31%) sobre la de 9 (27%) y diez (22%). Estos resultados sugieren una situación en la cual, la ZMCM es donde se perciben más problemas en la asignación de los recursos. En términos globales, la parte operativa del PASL sale evaluada de forma satisfactoria ya que 32% de los entrevistados dieron calificación de 10, 26% asignaron 9 y 25%, 8. Esta situación nos muestra que la confianza de la gente en relación con la operación cotidiana del programa es satisfactoria.

Vale la mención recordar que 96% de los entrevistados mostraron una actitud favorable a la afirmación de que el PASL opera de forma clara y sencilla—72% respondió estar de *acuerdo* y 24% *muy de acuerdo*. A este respecto, se debe hacer notar que la respuesta *de acuerdo* presenta áreas de mejora. Lo anterior implica que desde la perspectiva de los beneficiarios, parecen no existir elementos, de los cuales se pueda sacar partido para el uso inapropiado de los recursos. Este rubro muestra un retroceso, que no es significativo de 1% respecto al valor de 2005

Por su parte, 93% de los encuestados respondieron que los recursos cumplen efectivamente con el elemento de constituirse en un apoyo monetario para los beneficiarios, al permitirles la mejora en poder adquisitivo. El área de oportunidad radica en que 68% de los entrevistados plantearon estar *de acuerdo* con el enunciado. No obstante, se han mostrado progresos sustanciales respecto al 88% de los beneficiarios que apoyaron la afirmación en la evaluación de 2005.



Finalmente es preciso subrayar, que 34% de los beneficiarios perciban el programa como un mecanismo que utiliza el gobierno para “*ganar*” el apoyo de los ciudadanos. Aún mayor, es el hecho que 39% indicaron que los recursos fueron aprovechados para promoción electoral, lo cual en año de elecciones federales, como fue el presente, representa una percepción negativa, la cual se debe eliminar de inmediato. De hecho, siguiendo los resultados de la encuesta 2005 para la evaluación del PASL, se observa un crecimiento importante en los beneficiarios que perciben irregularidades en este rubro. El año pasado tan sólo el 13% percibía intenciones electorales en el programa y 8% consideraban un apoyo para los partidarios del gobierno.

G. Análisis histórico de percepción

Con motivo de proporcionar una herramienta de observación más sencilla, a continuación se presenta gráficamente el análisis histórico que identifica los resultados en la percepción de los beneficiarios sobre la operación del Programa de Abasto Social de Leche para cinco años de evaluación, 2002-2006. Parte del meta análisis ya se encuentra implícito en cada uno de los apartados del presente capítulo. Con motivo de simplificar la presentación se tomará el indicador más adecuado.



Análisis Histórico de la Percepción del Programa de Abasto Social de Leche					
Periodo	2002	2003	2004	2005	2006
1. Beneficiarios que no saben dónde están ubicadas las oficinas de Liconsa para realizar trámites o pedir información	-	-	-	92%	92%
2. Beneficiarios conocen las oficinas de Liconsa y que consideran que la ubicación de las oficinas es accesible	-	-	-	77%	70%
3. Beneficiarios que identifican a Liconsa con el Programa de Abasto Social de Leche/Años como beneficiarios del PASL	/6.27 años	/3.81 años	/5.63 años	/4 años	17%/7 años
4. Beneficiarios que no conocen los lineamientos del uso de la tarjeta de dotación de Liconsa	-	-	-	-	18%
5. Beneficiarios que califican bien o muy bien el trato que reciben de parte de los miembros del Comité	84%	86%	93%	91%	88%
6. Beneficiarios que califican bien o muy bien el trato que recibe de parte del promotor social:	89%	68%	95%	80%	92%
7. No beneficiarios que nunca ha intentado ser beneficiario del PASL porque no sabe cómo	39%	47%	45%	51%	45%
8. Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que la ubicación de la lechería es accesible	-	-	-	99%	97%
9. Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que los requisitos para ser beneficiarios son adecuados	75%	70%	80%	97%	98%
10. Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que el horario es accesible	93%	91%	95%	95%	95%
11. Beneficiarios que no se han quejado porque lo consideran riesgoso	14%	2%	12%	11%	60%
12. Beneficiarios que consideran que el sabor de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	74%	91%	98%	99%	94%
13. Beneficiarios que consideran que el precio de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	18%	53%	98%	98 % ¹	98%
14. Beneficiarios que consideran que el nivel nutricional de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	68%	82%	100%	-	97%
15. Beneficiarios que consideran que la calidad de la leche Liconsa es buena o muy buena al compararla con otras marcas de leche	75%	80%	100%	89% ¹	97%
16. Beneficiarios que están de acuerdo o muy de acuerdo en que la atención que se da a los beneficiarios es la adecuada	94%	94%	93%	92%	92%
17. Beneficiarios que están satisfechas o muy satisfechas con los beneficios que recibe del Programa de Abasto Social de Leche	-	89%	96%	96%	95%
18. Escala sobre la honestidad para escoger beneficiarios	-	-	-	-	86%

¹ Se refiere a la población no beneficiaria del Programa de Abasto Social de Leche.



H. Conclusiones y recomendaciones

Primera. Los beneficiarios no ubican las oficinas de Liconsa; 92% de los 1,003 beneficiarios del PASL encuestados no están al tanto de dicha información; el estrato rural presenta la mayor identificación de las oficinas de Liconsa, con 11% de los encuestados. Es necesario puntualizar que los beneficiarios quizá confundan las oficinas de Liconsa con las oficinas regionales de la Sedesol, tiendas Diconsa, centros de distribución, Centros de Acopio, plantas industrializadas, etc.

Este equipo evaluador recomienda analizar la pertinencia de la difusión de las oficinas administrativas de Liconsa a nivel federal y regional, ya que es muy probable que los beneficiarios no tengan incentivos por el diseño del programa y la forma operativa de la entrega del beneficio.

Segunda. Las actividades de Liconsa no están difundidas de forma eficaz entre los beneficiarios del PASL. De acuerdo a la Encuesta 2006, solamente 17% de los 1,003 beneficiarios relacionaron a Liconsa S.A. de C.V. con el Programa de Abasto Social de Leche (PASL) y 34% con el Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN). En los estratos rurales se identifica en mayor medida a Liconsa con el PALN probablemente porque opera en esas zonas. Los beneficiarios confunden ambos programas, PASL y PALN, lo que subvalora la identificación del Programa de Abasto Social de Leche.

Este equipo evaluador recomienda el desarrollo de una mejor y eficaz estrategia de difusión sobre los programas que opera Liconsa entre los beneficiarios y la población objetivo potencial.



Tercera. La operación de las lecherías no es adecuada en aspectos como:

- (i) conocimiento de los lineamientos del uso de la tarjeta de dotación de leche;
- (ii) atención de quejas;
- (iii) presencia de irregularidades en la operación;
- (iv) información para ingresar al programa;
- (v) identificación y conocimiento de los Comités de Beneficiarios;
- (vi) identificación y conocimiento de los promotores sociales.

De los beneficiarios, 18% contestó que no conoce los lineamientos para usar su tarjeta; 60% no se han quejado porque lo consideran riesgoso y 15% porque no sabe cómo hacerlo; 45% de personas no beneficiarias que conocen el PASL no han intentado ingresar programa porque no saben como hacerlo; 30% de los beneficiarios ha notado alguna irregularidad; sólo 27% reconocen que existe un Comité y 28% de los beneficiarios de las zonas rurales no conocen al promotor social de Liconsa.

Este equipo evaluador recomienda el diseño y puesta en marcha de una campaña informativa permanente dirigida a beneficiarios y a la población objetivos potencial (en menor medida) acerca del conocimiento de los lineamientos del uso de la tarjeta, atención de quejas y procedimientos para denunciar las irregularidades de la operación, información para ingresar al programa, identificación de los Comités de Beneficiarios e identificación de los promotores sociales.

Cuarta. Los beneficiarios no identifican ni al Comité de Beneficiarios, ni a los miembros del mismo. De los beneficiarios encuestados 73% no identifican a ninguna persona como miembro; de los beneficiarios que conocen su existencia, 78% nunca han pertenecido al Comité, y 60% consideran riesgoso pertenecer al Comité.

De acuerdo a los reportes y los resultados del trabajo de campo, el diseño de las actividades relacionadas con el Comité no contienen en si mismas un incentivo



suficiente para que los beneficiarios participen como miembros del mismo. Las explicaciones de la falta de participación en la conformación del Comité implicarían una mayor observación. Por otra parte, sobresale que la operación en las lecherías rurales es diferente a las de zonas urbanas y metropolitanas, por lo que las necesidades operativas del Comité, deberían adaptarse al contexto rural, de acuerdo a sus necesidades específicas.

Consecuentemente, este equipo evaluador recomienda hacer un análisis del diseño de la operación de los Comités de Beneficiarios, apoyado con observación en campo, sobre la elaboración de una estrategia que promueva la difusión de esta figura y el desarrollo de capital social suficiente entre los beneficiarios para elevar la necesaria participación y cumplir entonces, con un adecuado apego a Reglas de Operación y elevar el nivel de satisfacción entre la población objetivo.

Quinta. La percepción de los beneficiarios del PASL sobre el trabajo de los promotores sociales esta próxima a alcanzar niveles muy satisfactorios, de acuerdo con la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios 2006. Alrededor de 92% de los beneficiarios considera que el trato por parte de los promotores sociales es bueno o muy bueno, 7% considera que es *malo* o *muy malo*.

A pesar de que la percepción que proyectan los promotores mantiene resultados positivos, la identificación de dichos agentes por parte del padrón de beneficiarios exhibe áreas de oportunidad. Aproximadamente 23% del los 1,003 beneficiarios no los conocen y en el estrato rural se presenta el mayor porcentaje de desconocimiento con 28%. Una causa que puede propiciar que los beneficiarios no identifiquen a los promotores sociales, podría ser el aumento continuo del padrón de beneficiarios, que posiblemente no se ha traducido en un aumento de la plantilla de promotores. Es muy probable, dada la estructura de operación y contratación, que el número de promotores por lechería haya disminuido, y con ello la frecuencia y profundidad de las visitas. Hay



que recordar al igual que en el caso de los Comités, que las lecherías de leche en polvo se encuentran más alejadas y presentan un grado de dificultad importante en cuanto al acceso, lo que significa una inversión mayor de tiempo y de viáticos por parte de los promotores. De acuerdo a los reportes del trabajo de campo, lo promotores sociales acuden con poca frecuencia a las lecherías de las zonas rurales, lo que significa que todas sus actividades se vean limitadas por ello, como las altas y bajas del padrón, cambios y reposiciones de tarjetas, integración de nuevos miembros de la familias al programa, etc.

Otra causa que puede estar limitando el resultado de la percepción de los promotores sociales, es que los beneficiarios desconocen con precisión las labores que de acuerdo a los manuales, deben realizar. La Encuesta 2006 indica que los beneficiarios señalan la solicitud de documentos para integrarse al programa, como la actividad más recurrente con 72% de los casos; y 62% que entregaron y renovaron las tarjetas para la adquisición de la leche.

Es importante subrayar que existen una serie de condicionantes que influyen sobre la validez de los resultados de la percepción sobre los promotores sociales; la bitácora de campo señala que:

- (i) Varios beneficiarios—no tan sólo en esta experiencia del levantamiento de la Encuesta a beneficiarios y no beneficiarios, sino en las anteriores a cargo de este mismo evaluador—solicitaron de manera explícita a los encuestadores, que llenaran todos los reactivos relacionados con los promotores sociales de manera positiva, a pesar de que su opinión personal fuera completamente diferente. La explicación que ofrecieron a los encuestadores, básicamente se relaciona con las posibles represalias (que les quiten el beneficio) de las que puedan ser objeto por parte de los promotores sociales, en caso de emitir una opinión desfavorable



hacia ellos. Cabe señalar, que esta situación no se puede cuantificar ni en grado, ni en cantidad, ya que la Encuesta no es capaz de registrarla.

- (ii) También se debe puntualizar que los beneficiarios no conocen a los promotores sociales con ese nombre, sino más bien como trabajadores(as) sociales.
- (iii) Los promotores sociales no van con relativa frecuencia a las lecherías; esto se señala con mayor frecuencia en las zonas rurales.
- (iv) Existe poca información acerca de las labores y tareas de los promotores sociales en la tienda y/o lecherías; nadie reporta visitas domiciliarias, por poner un ejemplo.
- (v) Los beneficiarios dicen que los promotores sociales presionan, en cierta medida, a los encargados de las lecherías o Tiendas Diconsa.

Por tal motivo, este equipo evaluador recomienda nuevamente a Liconsa que analice y modifique el diseño operativo de los promotores sociales, generando un sistema de incentivos que permitan llevar a cabo sus tareas y funciones; se recomienda que este análisis se haga apoyado por estudios de campo y con la colaboración de los principales actores participantes (beneficiarios, encargados de lechería, promotores sociales—sindicato—y funcionarios de Liconsa, del área de Planeación, Abasto Social, Promoción y las que se consideren adecuadas, con la finalidad de que la operación sea congruente; y si es necesario, se modifiquen las Reglas de Operación y los Manuales del promotor social.

Finalmente, se recomienda además generar mecanismos de control sobre las actividades de los promotores sociales, debido a que en los últimos años el miedo a



quejarse por el riesgo a las represalias ha aumentado considerablemente de 14% en 2002 a 60% en 2006.

Sexta. La percepción sobre la accesibilidad del programa en términos de difusión, mantiene áreas de oportunidad importantes debido a que 45% de las personas que no han intentado incorporarse al PASL, manifiesta que no sabía como hacerlo.

Séptima. Existe evidencia que sugiere que el diseño del sistema de quejas no es el adecuado para un programa con las características del PASL, ya que no es posible realizar una evaluación precisa de la percepción en la atención de las quejas presentadas, porque el número de quejas no es representativo. De 307 casos en los que se observaron irregularidades, solamente en 5% se presentó una queja—11 personas que representan 0.07% del total de la muestra.

Sobre la atención de las quejas es necesario señalar algunas consideraciones que limitan el análisis de percepción:

- (i) Los promotores sociales son recolectores de quejas y al mismo tiempo son una instancia que puede resolverlas;
- (ii) Es posible una sub-valoración del registro de quejas sobre los promotores sociales, sobre todo en estratos rurales. Los promotores al tener la obligación de actualizar el padrón de beneficiarios pueden tener incentivos en para mitigar las quejas mediante la coerción;
- (iii) Al igual que en el caso de los promotores sociales, el Comité de Beneficiarios puede filtrar u omitir involuntariamente las quejas presentadas;
- (iv) Cabe la posibilidad que un número importante de quejas se resuelva en la lechería, incluso al momento de presentarse. Sin embargo, ese documento no se presenta de forma oficial.



- (v) La presentación de quejas en oficinas regionales o estatales puede ser poco eficiente a medida que los estratos rurales aumentan en marginalidad y los costos de traslado implican que los beneficiarios pierdan incentivos para presentar por esta vía las quejas y denuncias;
- (vi) El número 01-800 puede atenuar las quejas a medida que aumenta la marginalidad de los estratos rurales;
- (vii) El desconocimiento de las obligaciones y/o las actividades de los promotores sociales y los miembros del Comité de Beneficiarios disminuye la capacidad de identificar irregularidades.

Este equipo evaluador recomienda re-estructurar el diseño del sistema de quejas, que se adecue a las características del PASL, en colaboración con los principales actores involucrados—beneficiarios, encargados de lecherías, promotores sociales (sindicato), Comité de Beneficiarios, funcionarios de Liconsa del área del Órgano Interno de Control (OIC), Planeación, Difusión y las que se consideren pertinentes—ya que se ha comprobado año con año que el diseño del sistema no permite un adecuado mecanismo de levantamiento de quejas, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando, dada las recomendaciones generadas en las evaluaciones externas de resultados y las acciones emprendidas para la solucionar el problema.

Octava. La percepción de los beneficiarios y no beneficiarios respecto de los apoyos que obtienen a través del PASL son muy positivos. En lo que se refiere al sabor, 94% respondió que es *bueno* o *muy bueno* si se compara con otras marcas comerciales; sobre el precio de venta, 98% contestó que es *barato* o *muy barato*; respecto del nivel nutricional y calidad de la leche 97% piensa que es *bueno* o *muy bueno*; en lo respectivo al empaque, 94% manifiesta que es *bueno* o *muy bueno*; finalmente sobre la apariencia, 97% reconoció que es al menos *bueno*.



Es importante señalar que los beneficiarios valoran en mayor medida el valor nutricional, que el ahorro generado, lo cual contribuye al reconocimiento del objetivo general del Programa de *“Contribuir a la nutrición y al desarrollo de capacidades, otorgando un beneficio al ingreso de las familias...”*.

Novena. En materia de transparencia, el PASL presenta resultados satisfactorios; sin embargo, se pueden alcanzar mejores niveles a través de una mejor y eficiente difusión de la información.

VIII. Meta-análisis del Programa de Abasto Social de Leche

A. Evaluación de cobertura y focalización

Entre 2005 y 2006 se registró el menor crecimiento de beneficiarios en los últimos seis años, cerca de 16 mil 500 personas que equivalen a 0.3% respecto a 2005. En cambio se observó un aumento importante en las localidades atendidas con 142 y en puntos de atención con 244; equivalente al 2.9% y 2.8% respectivamente.

**Cuadro 8.1
Cobertura del PASL**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Beneficiarios	4,185,166	4,834,123	5,170,300	5,479,475	5,834,446	5,850,927
Cambio respecto al año anterior		15.5%	7.0%	6.0%	6.5%	0.3%
Meta de beneficiarios	-	5,000,000	5,000,000	5,131,514	5,727,427	5,903,827
Cambio respecto al año anterior			0.0%	2.6%	11.6%	3.1%
Cumplimiento de la meta	-	96.7%	103.4%	106.8%	101.9%	99.1%
Cambio respecto al año anterior			6.9%	3.3%	-4.6%	-2.7%
Localidades atendidas	4,547	4,958	5,253	5,128	4,849	4,991
Cambio respecto al año anterior		9.0%	5.9%	-2.4%	-5.4%	2.9%
Puntos de atención	7,607	8,477	9,193	9,154	8,804	9,048
Cambio respecto al año anterior		11.4%	8.4%	-0.4%	-3.8%	2.8%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

Al aplicar el sistema de puntaje de Liconsa a los 25.7 millones de hogares que contiene la ENIGH-2005, se encontró que son elegibles 11.6 millones, ya que cuentan con niños menores de 13 años, mujeres de 45 a 59 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años,



y adultos de 60 o más años.⁹⁶ Con la inclusión de nuevos grupos de población en las Reglas de Operación 2006, se modificó la cobertura de los hogares. En diciembre del 2005, la cobertura de las hogares objetivo elegibles era del 24.5% que representaba cerca de 3 millones; para diciembre del 2006 sólo se atendió al 24.2% de las hogares objetivo elegibles, equivalente a 2.80 millones de hogares.⁹⁷

El mayor componente dentro de los beneficiarios del PALN a lo largo del periodo analizado, ha sido el de niños menores de 13 años; no obstante, ha disminuido su participación debido al cambio en la estructura poblacional y al ingreso de nuevos grupos de población. En 2003 el porcentaje de niños era de 27.6% y en 2006 registró 23.4%.

Cuadro 8.2

Hogares atendidos y composición de la cobertura por tipo de beneficiario				
	2003	2004	2005	2006
Hogares atendidos (miles)	3,040.1	3,013.3	2,834.3	2,807.8
% de cobertura	26.2%	26.0%	24.5%	24.2%
Menores a 13 años	27.6%	26.6%	24.3%	23.4%
Mayores de 60 años	8.8%	12.3%	16.1%	17.0%
Mujeres entre 13 y 15 años	-	3.2%	12.6%	17.0%
Mujeres entre 45 y 59 años	-	4.7%	11.9%	13.7%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

A pesar de que el 34.9% de las lecherías del PASL se ubican en localidades menores a 2,500 habitantes, sólo se concentra en estos puntos de venta 8.2% del padrón de beneficiarios. El mayor peso en cuanto al número de beneficiarios se sigue concentrando en las lecherías de la región centro del país, es decir, en la Zona

⁹⁶ No se estimó la población objetivo de los enfermos crónicos, personas con discapacidad, las madres en periodo de gestación y lactancia, debido a que no se identifican en la ENIGH-2005.

⁹⁷ Esta reducción tiene su explicación por el ajuste de la dotación de las familias con un beneficiario en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) entre 2004 y 2005 y la reducción de las familias con un beneficiario.



Metropolitana de la Ciudad de México. Algunos estados en donde la mayoría de los puntos de atención se ubican en las localidades menores a 2,500 habitantes son Hidalgo, con el 69.8%; San Luis Potosí, con 65.3%; Oaxaca, con 61.5%; Chihuahua, con 59.5%; Tabasco, con 57.8%; y Chiapas, con 52.2%.

Cuadro 8.3

Cobertura de los puntos de atención del PASL por el tamaño de las localidades					
Habitantes	2002	2003	2004	2005	2006
Menores a 2,500	36.93	36.93	36.16	34.09	34.94
De 2,500 a 4,999	10.04	9.87	9.64	9.88	9.89
De 5,000 a 9,999	7.62	7.43	7.26	7.46	7.33
De 10,000 a 14,999	3.04	2.97	2.99	3.16	3.19
De 15,000 a 49,999	7.47	7.64	8.04	8.22	8.09
De 50,000 a 99,999	3.31	3.33	3.5	3.62	3.74
De 100,000 a 499,999	16.6	17.18	17.49	18.05	17.65
De 500,000 a 999,999	8.78	8.73	9	9.2	8.98
Mayor a 1,000,000	6.22	5.93	5.92	6.3	6.18

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

El análisis de los puntos de atención del PASL respecto a la ubicación de las localidades y su grado de marginación cuenta con aspectos importantes a señalar:

El programa aumentó la atención en las localidades de alta y muy alta marginación de 2005 a 2006, aspecto que no se observa desde el periodo 2002-2003, al contar con 170 puntos de atención más de 2005 a 2006. No obstante, cerca de 3 de cada 10 puntos de atención se encuentran en las comunidades más marginadas del país.

La variación en los puntos de atención en las comunidades de alta y muy alta marginación de 2005 a 2006 fue del 6.9%. Este aumento se debe al crecimiento del PASL en las zonas rurales y por el detenimiento del aumento del padrón de hogares del Programa Oportunidades en las localidades más marginadas y al incremento de la presencia del PASL en las zonas rurales.


Cuadro 8.4

Ubicación de los puntos de atención de acuerdo con el grado de marginalidad					
Localidades	2002	2003	2004	2005	2006
Alta y muy alta marginación	2,554	2,765	2,703	2,451	2,621
%	30%	30.21	29.61	28%	29%
Media marginación	1,454	1,577	1,550	1,474	1,497
%	17%	17.23	16.98	17%	16%
Baja y muy baja marginación	4,425	4,810	4,877	4,859	4,906
%	52%	52%	53%	55%	54%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsá.

Los errores de inclusión y exclusión han aumentado de 2003 a 2006 tanto para los beneficiarios como para los litros distribuidos. Los errores de inclusión para los beneficiarios atendidos y para los litros distribuidos pasaron de 16.5% en 2003 a 20% en 2006. En lo relativo a los errores de exclusión, éstos pasaron de 69% en 2003 a 80% en 2006.

Los resultados de las Encuestas que ha realizado este equipo evaluador entre los años que comprenden de 2002 a 2006 permiten señalar que los datos son comparables a partir de 2003; que a diferencia de 2002 la evaluación de los errores de focalización se realizó bajo el viejo sistema de puntaje basado en la técnica de análisis discriminante.

En el año 2002, se presentaba un error de inclusión alto que llegaba al 33%, aunque un error de exclusión mucho menor al registrado en los siguientes años, que era del 46%. La elegibilidad se aplicó con el viejo sistema de puntaje que rechazaba a un elevado número de familias, principalmente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que las variables que componían este sistema se basaban en un perfil rural.

A partir de 2003, se aplica el nuevo sistema de puntaje basado en la técnica de regresión logística y el error de inclusión se reduce a 14%, en 2004 baja a 12.2%, vuelve a aumentar en 2005 a 14% y en 2006 a 20%. Se concluye que debido a las modificaciones realizadas en el sistema de puntaje se mejoró el error de inclusión, lo



que se considera un error aceptable en comparación con otros programas sociales a nivel nacional e internacional.

Con relación al error de exclusión, en el 2002 se tenía un 46%, en el 2003 se ubicaba dicho error en el 80%, en 2004 aumentó hasta llegar a 82.3% y volvió a descender a 80% en 2005 y 2006. A partir de 2003, en el que se aplicó el nuevo sistema de puntaje se duplicó el error de exclusión. Se reiteran las recomendaciones de las evaluaciones externas de 2003 a 2005 realizadas por este equipo evaluador para reducir este error de exclusión.

Cuadro 8.5

Errores de inclusión y exclusión del PASL				
	2003	2004	2005	2006
Inclusión				
Beneficiarios	16.5%	16.5%	16.5%	20.0%
Litros	16.5%	16.5%	16.5%	20.0%
Exclusión				
Beneficiarios	69%	72%	67%	80%
Litros	69%	72%	67%	80%

Fuente: Elaboración del CEE con información de Liconsa

En el cuadro 8.6 se puede observar el resumen de la composición de beneficiarios del PASL de 2002 a 2006, los puntos de atención, las localidades y los litros distribuidos distinguiendo entre zonas rurales y urbanas. De dicha información se desprende que los litros distribuidos disminuyeron en -1.1% de 2002 a 2006, las localidades aumentaron 0.7% y los puntos de atención crecieron 6.7%.

Por otro lado, es notorio que el grupo de las mujeres aumentó en el periodo mencionado 20 veces más que el de los hombres; las mujeres aumentaron 969,092 beneficiarios y los hombres en 47,712. También se observa que el único grupo que



disminuyó fue el de niños menores a 13 años que entre ambos géneros, la reducción fue de 571,543 beneficiarios. El tipo de beneficiarios que más aumentó en términos absolutos fue el de las mujeres de 45 a 59 años con 424, 867 adiciones.


Cuadro 8.6
Cuadro comparativo de cobertura y focalización del PASL (2002 – 2004)

Concepto	2002			2003			2004		
	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total
1.- Hogares	2,119,203	706,325	2,825,528	2,288,951	751,173	3,040,124	2,346,846	666,406	3,013,252
2.- Beneficiarios	3,492,134	1,341,989	4,834,123	3,753,507	1,416,793	5,170,300	4,172,921	1,306,554	5,479,475
d) Hombres	1,746,067	670,994	2,417,061	1,820,314	734,503	2,554,817	1,914,483	645,040	2,559,523
Menor de 13 años	1,593,144	633,089	2,226,233	1,664,573	688,144	2,352,717	1,655,904	586,098	2,242,002
Enfermo crónico o discapacitado	0	0	0	42,013	6,297	48,310	85,398	10,536	95,934
De 60 y más años	152,923	37,905	190,828	113,728	40,062	153,790	173,181	48,406	221,587
e) Mujeres	1,746,067	670,995	2,417,062	1,933,193	682,290	2,615,483	2,258,438	661,514	2,919,952
Menor de 13 años	1,593,144	633,089	2,226,233	1,617,079	611,888	2,228,967	1,638,196	540,861	2,179,057
De 13 a 15 años	0	0	0	0	0	0	52,566	10,112	62,678
Enfermo crónico o discapacitado	0	0	0	98,976	12,391	111,367	120,257	15,701	135,958
Gestante o en Lactancia	0	0	0	14,520	3,202	17,722	37,693	7,859	45,552
De 45 a 59 años	0	0	0	0	0	0	122,961	21,357	144,318
De 60 y más años	152,923	37,906	190,829	202,618	54,809	257,427	286,765	65,624	352,389
f) Microrregiones	54,968	519,069	574,037	65,549	543,799	609,348	80,667	515,373	596,040
Abasto Comunitario	54,725	449,803	504,528	65,306	461,480	526,786	80,156	440,014	520,170
Convenios Interinstitucionales	243	69,266	69,509	243	82,319	82,562	511	75,359	75,870
3.- Puntos de atención	3,440	5,037	8,477	3,765	5,428	9,193	4,023	5,131	9,154
4.- Localidades	380	4,578	4,958	384	4,869	5,253	486	4,642	5,128
5.- Litros distribuidos	773,941,119	194,279,080	968,220,199	792,342,422	204,472,176	996,814,598	775,413,045	206,501,403	981,914,448
6.- Promedio anual por beneficiario	222	145	200	211	144	193	186	158	179

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa


Cuadro comparativo de cobertura y focalización del PASL (2005 – 2006)

Concepto	2005			2006		
	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total	Urbano	Rural/Semi-Urbano	Total
1.- Hogares	2,213,791	620,509	2,834,300	2,158,854	648,937	2,807,791
2.- Beneficiarios	4,563,125	1,271,321	5,834,446	4,501,174	1,349,753	5,850,927
d) Hombres	1,938,373	592,932	2,531,305	1,861,628	603,145	2,464,773
Menor de 13 años	1,543,609	520,810	2,064,419	1,459,119	519,957	1,979,076
Enfermo crónico o discapacitado	145,763	13,829	159,592	144,343	14,413	158,756
De 60 y más años	249,001	58,293	307,294	258,166	68,775	326,941
e) Mujeres	2,624,752	678,389	3,303,141	2,639,546	746,608	3,386,154
Menor de 13 años	1,492,171	484,114	1,976,285	1,412,506	489,341	1,901,847
De 13 a 15 años	204,700	41,915	246,615	265,087	69,205	334,292
Enfermo crónico o discapacitado	156,758	14,782	171,540	151,329	14,516	165,845
Gestante o en Lactancia	84,159	12,663	96,822	77,449	12,426	89,875
De 45 a 59 años	320,333	47,732	368,065	354,801	70,066	424,867
De 60 y más años	366,631	77,183	443,814	378,374	91,054	469,428
f) Microrregiones	73,661	471,366	545,027	72,672	502,406	575,078
Abasto Comunitario	72,333	399,665	471,998	71,403	425,167	496,570
Convenios Interinstitucionales	1,328	71,701	73,029	1,269	77,239	78,508
3.- Puntos de atención	3,997	4,807	8,804	4,039	5,009	9,048
4.- Localidades	482	4,367	4,849	481	4,510	4,991
5.- Litros distribuidos	762,013,525	195,453,965	957,467,490	767,348,374	190,008,172	957,356,546
6.- Promedio anual por beneficiario	167	154	164	170	141	164

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



B. Evaluación de operación (cumplimiento de las metas físicas, financieras y de resultados)

Liconsa a lo largo de cinco años de operación, ha pasado de resultados positivos a pérdidas en el ejercicio consolidado debido al mantenimiento del precio de venta de leche a los beneficiarios y en menor medida a la insuficiencia de los recursos fiscales para la compra de leche nacional; situación que dejó en diciembre de 2006 cuando se modifica el precio de venta de leche a 4.50 pesos por litro y lleva al Programa Consolidado a obtener 116 millones de pesos al final del ejercicio.

Los recursos fiscales en 2004 sumaron 300 millones de pesos para el programa de apoyo de compra de leche nacional; en 2005 los recursos fueron de 564.2 millones de pesos, que incorporan 271 millones de pesos para el programa de compra de leche nacional, 250 millones para el sostenimiento de del precio de le leche del PASL y 43.2 para gastos de mantenimiento de los Centros de Acopio; finalmente en 2006 la transferencia fiscal se incrementó a 1,300 millones de pesos, destinado 537.5 millones a la compra de leche nacional, 750 millones para el sostenimiento del precio de leche del PASL y 12.5 millones para la operación de los Centros de Acopio.

El Programa de Abasto Social de Leche, ha mostrado pérdida en su operación prácticamente desde septiembre de 2003 y hasta el final de 2006.

Cuadro 8.7

Resultados del ejercicio en valor presente por tipo de programa de Liconsa (miles de pesos)					
1º de enero de 2006					
	2002	2003	2004	2005	2006
Programa Consolidado	\$467,637	\$221,852	-\$157,741	-\$359,044	\$116,272
PASL	\$23,904	-\$92,627	-\$518,968	-\$673,241	-\$289,234
Suplementos Alimenticios	\$294,846	\$156,867	\$124,269	\$83,583	\$111,340
Programa Comercial	\$84,013	\$99,397	\$146,789	\$179,368	\$215,364
Maquila	\$2,016	\$403	\$509	\$214	\$147

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



En términos globales, la eficacia en la presupuestación de las metas financieras del Programa Consolidado presenta una mayor precisión en lo relativo a los ingresos por venta. En lo que se refiere a los gastos de operación, sorprende el hecho de que no se obtenga una mayor eficacia, dado que incluye rubros con baja variabilidad. El costo de ventas refleja que se ejerce un costo menor al presupuestado, lo cual sugiere la posibilidad de que las metas se encuentren sobrevaloradas.

La eficacia en el PASL muestra un buen cumplimiento de las metas en cuanto a los ingresos por venta de leche y los gastos de operación. El costo de ventas muestra un rendimiento similar al Programa Consolidado debido a que solamente en 2005 alcanza un porcentaje superior a 90%. Respecto de la compra de leche, se observa que la eficacia a lo largo del periodo analizado muestra rendimientos precisos; solamente en 2004 para leche en polvo, el ejercicio fue menor a presupuesto en prácticamente 11%.

Cuadro 8.8

Eficacia en la presupuestación de las metas financieras y físicas del PASL					
	2002	2003	2004	2005	2006
Programa Consolidado					
Ingresos por venta	94.96%	95.72%	88.20%	98.35%	98.58%
Costo de ventas	80.24%	84.20%	86.08%	92.06%	88.29%
Gastos de operación	94.66%	92.97%	92.90%	89.31%	89.99%
PASL					
Ingresos por venta	99.72%	-	92.34%	97.31%	99.70%
Costo de ventas	83.76%	85.73%	88.37%	90.62%	86.36%
Gastos de operación	104.22%	101.01%	98.45%	89.28%	96.81%
Litros leche fluida	-	102.70%	99.63%	97.31%	97.90%
Litros leche en polvo	-	90.29%	89.11%	98.45%	103.73%
Total de litros equivalentes	-	100.14%	97.70%	97.50%	98.82%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

La efectividad global del PASL, la cual se obtiene a partir de descontar los errores de inclusión y exclusión ha ido en detrimento al pasar de 14% en beneficiarios atendidos y litros distribuidos en 2003, a -1% y 0% respectivamente para 2006. A pesar de lo anterior, dado que los recursos son escasos y considerando que la meta de atender a cada uno de los beneficiarios elegibles en México no es factible por el momento, la



efectividad en términos más reales se considera descontando solamente los errores de inclusión la cual pasó de 83% para beneficiarios y litros en 2003 a 79% y 80%.

Cuadro 8.9

Efectividad del PASL incluyendo los errores de inclusión y exclusión					
		Efectividad Bruta	Efectividad sin errores de inclusión	Efectividad sin errores de exclusión	Efectividad sin Exclusión e Inclusión
2006	Beneficiarios	99%	79%	19%	-1%
	Litros	100%	80%	20%	0%
2005	Beneficiarios	102%	85%	35%	18%
	Litros	98%	81%	31%	14%
2004	Beneficiarios	110%	93%	38%	21%
	Litros	99%	82%	27%	10%
2003	Beneficiarios	99%	83%	30%	14%
	Litros	100%	83%	31%	14%

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

El precio de venta de leche Liconsa se ajustó el 17 de noviembre de 2006, cuando en términos reales solamente le faltaban 0.09 pesos para que el costo nominal y el real fueran equivalentes. En junio del presente año, el precio nominal había perdido 80 centavos por cada litro.

Cuadro 8.10

Comparativo entre Ajustes Nominales de Precio y el Crecimiento en Precios (Índice General)		
	Precio Nominal	Ajuste Inflacionario
Abril 96	\$1.20	\$1.20
Marzo 97	\$1.50	\$1.45
Enero 98	\$1.80	\$1.68
Julio 98	\$2.00	\$1.93
Enero 99	\$2.50	\$2.22
Agosto 99	\$3.00	\$2.65
Junio 01	\$3.50	\$3.46
Junio 06	\$3.50	\$4.30
Noviembre 06	\$4.50	\$4.41

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

Los costos medios reales por litro y por beneficiario han aumentado en términos reales tanto en el Programa Consolidado como en el PASL en el periodo 2003-2006. Es notorio que el ahorro por beneficiario aumentó 8.04 pesos de 2003 a 2006 debido a



que el precio de venta de leche se mantuvo fijo hasta noviembre de 2006. A pesar de que el ahorro representó un aumento de 13.49%, el costo medio real por litro prácticamente duplicó la tasa con 23.11%

Por otro lado, es lógico pensar que los costos medios por beneficiario presenten la menor tasa de crecimiento debido a que los costos fijos se pulverizan al aumentar el número de beneficiarios.

Cuadro 8.11

Costos medios reales por litro por beneficiario y ahorro generado				
Ajuste al 1º de enero de 2006				
	2003	2004	2005	2006
Costo medio real por litro (Consolidado)	\$4.82	\$5.27	\$5.98	\$6.35
Costo medio real por beneficiario (Consolidado)	\$80.74	\$81.67	\$82.20	\$87.69
Costo medio real por litro (PASL)	\$4.11	\$4.33	\$4.66	\$5.06
Costo medio real por beneficiario (PASL)	\$68.77	\$67.13	\$64.09	\$69.85
Ahorro por beneficiario	\$59.59	\$63.37	\$62.42	\$67.63

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

*El costo medio real por beneficiario es mensual


C. Evaluación de operación administrativa

**Cuadro 8.12
Valoración de los indicadores de gestión y evaluación reportados**

Indicadores de gestión y evaluación	2002	2003	2004	2005	2006
Cumplimiento de la meta de población autorizada a beneficiar con el PASL	6,307.9	103.4 %	109.06 %	101.9%	106.1%
Impacto económico del gasto, que busca identificar el efecto en la población atendida por cada peso gastado en la operación del PASL.		1.0 peso	1.04 pesos	1.28 pesos	1.32 pesos
Calidad nutricional de la leche que mide el contenido proteico respecto a la Norma Oficial Mexicana (NOM)		102.4 %	102.0 %	102.7%	102.9%
Población atendida por género respecto al total de los beneficiarios del padrón (F: femenina; H: masculino)	F	F 49.8 %	F 53.3 %	F 56.6%	F 57.9%
	M	M 50.2%	M 46.7 %	M 43.4%	M 42.1%
Atención de la población de 6 meses hasta los 12 años de edad.	12,593.5	90.4%	80.7 %	69.3%	66.3%
Atención a adultos mayores de 60 años o más.		7.0%	10.5 %	12.9%	13.6%
Atención a enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años de edad		2.3%	4.2 %	5.7%	5.5%
Atención a otros sectores de población, como son: mujeres de 45 a 59 años de edad, mujeres de 13 a 15 años de edad y mujeres en periodo de gestación y lactancia.		0.3%.	4.6 %	12.2%	14.5%



Cuadro 8.13
Verificación de los sistemas de información, mecanismos de evaluación interna, de los mecanismos de quejas, denuncias e irregularidades

	2002	2003	2004	2005	2006
Total de quejas y denuncias recogidas por el Órgano Interno de Control		873	864	1,604	1,361
Concesionarios	511	(52.5 %)	(43.7 %)	309 (39.7 %)	653 (47.9%)
Atribuidas a Liconsa		(5.7 %)	(13.7 %)	188 (24.2 %)	207 (15.2)
Comités		(23.9 %)	(23.9 %)	153 (19.7 %)	419 (30.8%)
Promotores		(17.8 %)	(15.1 %)	128 (16.5 %)	82 (60%)

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa

Cuadro 8.14
Presencia del PASL a través del esquema de convenios

	2002	2003	2004	2005	2006
Beneficiarios	-	60,528	60,848	60,181	59,191
Albergues indígenas de la CNDPI	-	1,084	1,085	1,084	1,081
Personas	-	40,209	28,207	25,086	33,071
Casas de asistencia	-	533	547	395	585
Beneficiarios	-	5,471	6,933	7,093	6,556
Unidades operativas del Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas.	-	93	89	131	91

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



Cuadro 8.15
Levantamiento de cédulas

	2002	2003	2004	2005	2006
Cédulas levantadas	-	572,177	500,414	364,141	375,415
Cédulas aprobadas para recibir los beneficios del Programa	-	511,467	463,599	33,299	349,469
Cédulas rechazadas para recibir los beneficios del Programa	-	60,710	36,815	26, 842	25,946

Fuente: Elaboración del CEE, con información de Liconsa



D. Evaluación de la percepción de los beneficiarios

La percepción de los beneficiarios del PASL a lo largo de cinco años de operación, presenta logros importantes, así como oportunidades muy evidentes que se han acentuado a lo largo de los años. Por el lado de los aciertos, se observa que los comentarios sobre el sabor de la leche, la calidad y nivel nutricional, y respecto del horario de las lecherías y su ubicación son sistemáticamente muy positivos y con una tendencia a mejorar; lo cual da lugar a que los beneficiarios se encuentren satisfechos o muy satisfechos con los beneficios que reciben del programa.

Cuadro 8.16

Meta-Análisis de la percepción del Programa de Abasto Social de Leche					
Periodo	2002	2003	2004	2005	2006
Beneficiarios que no saben dónde están ubicadas las oficinas de Liconsa para realizar trámites o pedir información	-	-	-	92%	92%
Beneficiarios conocen las oficinas de Liconsa y que consideran que la ubicación de las oficinas es accesible	-	-	-	77%	70%
Beneficiarios que identifican a Liconsa con el Programa de Abasto Social de Leche/Años como beneficiarios del PASL	/6.27 años	/3.81 años	/5.63 años	/4 años	17%/7 años
Beneficiarios que no conocen los lineamientos del uso de la tarjeta de dotación de Liconsa	-	-	-	-	18%
Beneficiarios que califican bien o muy bien el trato que reciben de parte de los miembros del Comité	84%	86%	93%	91%	88%
Beneficiarios que califican bien o muy bien el trato que reciben de parte del promotor social	89%	68%	95%	80%	92%
No beneficiarios que nunca ha intentado ser beneficiarios del PASL porque no sabe cómo	39%	47%	45%	51%	45%
Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que la ubicación de la lechería es accesible.	-	-	-	99%	97%
Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que los requisitos para ser beneficiarios son adecuados	75%	70%	80%	97%	98%
Los beneficiarios están de acuerdo o muy de acuerdo en que el horario es accesible	93%	91%	95%	95%	95%

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.



Los aspectos en los cuales Liconsa presenta áreas de oportunidad son las relacionadas con la difusión de información. Tal es el caso de los lineamientos del uso de las tarjetas para recibir las dotaciones, la ubicación de las oficinas para realizar trámites o la difusión de cómo se puede ingresar al padrón del PASL. Otra área que está relacionada con la información es sobre la honestidad para escoger beneficiarios, la cual es crucial para lograr la transparencia que el programa requiere.

Cuadro 8.17

Meta-Análisis de la Percepción del Programa de Abasto Social de Leche					
Periodo	2002	2003	2004	2005	2006
Beneficiarios que no se han quejado porque lo consideran riesgoso	14%	2%	12%	11%	60%
Beneficiarios que consideran que el sabor de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	74%	91%	98%	99%	94%
Beneficiarios que consideran que el precio de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	18%	53%	98%	98 % ¹	98%
Beneficiarios que consideran que el nivel nutricional de la leche Liconsa es bueno o muy bueno al compararla con otras marcas de leche	68%	82%	100%	-	97%
Beneficiarios que consideran que la calidad de la leche Liconsa es buena o muy buena al compararla con otras marcas de leche	75%	80%	100%	89% ¹	97%
Beneficiarios que están de acuerdo o muy de acuerdo en que la atención que se da a los beneficiarios es la adecuada	94%	94%	93%	92%	92%
Beneficiarios que están satisfechos o muy satisfechos con los beneficios que recibe del Programa de Abasto Social de Leche	-	89%	96%	96%	95%
Escala sobre la honestidad para escoger beneficiarios	-	-	-	-	86%

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

Liconsa debe hacer un esfuerzo adicional para lograr que la difusión de información logre su cometido, que es transmitir a la población en general y a los beneficiarios del programa las bondades del PASL, la utilidad social y los requisitos para acceder al mismo y para solucionar dudas relacionadas con la operación y quejas, entre otros. Para lograr lo anterior no es suficiente realizar la



impresión de carteles o imprimir números de atención en los empaques de leche, sino planear una estrategia que sea eficaz.

E. Evaluación de resultados

Hipótesis I: *Entre 2004 y 2006, las familias no Liconsa aumentaron su consumo de leche Liconsa*

El cuadro 8.18 muestra el porcentaje de las familias no Liconsa que consumieron leche Liconsa en los años 2004, 2005 y 2006 por región: (a) ZMCM; (b) el resto de la zona urbana; y (c) en la zona rural. En la ZMCM, se observa que el porcentaje de familias no Liconsa consumidoras de leche Liconsa aumenta de manera significativa de 55.5% a 68.8% entre 2004 y 2005. En la zona urbana, este aumento es de 24.7% a 53.7% y en la zona rural de 21.1 a 48.6 por ciento. Hacia el 2006, se observa de nuevo un ligero descenso del porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa; sin embargo, este cambio no resulta estadísticamente significativo. En suma, hubo un incremento significativo en el porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa entre 2004 y 2005. Las cifras del 2006, muestran niveles similares a los del 2005.

Cuadro 8.18

Porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa			
ZMCM	55.5%	68.8%	64.3%
Urbana	24.7%	53.7%	41.5%
Rural y Semi-urbana	21.1%	48.6%	42.6%

*Cambio de 2004 a 2005 estadísticamente significativos, $p < 0.05$

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

El cuadro 8.19 muestra el consumo promedio de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa que contaron con acceso a dicho producto entre los años



2004, 2005 y 2006. En la ZMCM el consumo osciló entre 3.80 y 4.63 litros por semana y el cambio de 2004 a 2006 fue de 0.9%; la zona urbana entre 3.82 en 2004 y 4.59 litros por semana en 2006, un cambio de 20.1%; y en la zona rural fluctuó entre 4.40 y 5.86 litros por semana, en dicho estrato el consumo de 2004 a 2006 disminuyó en 7.0%. Las diferencias en el consumo entre los años no resultan ser estadísticamente significativas entre ningún par de años y en ninguna zona geográfica. Es decir, los promedios de consumo de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa no cambiaron entre 2004 y 2006.

Cuadro 8.19

Consumo promedio por semana de leche Liconsa y cambios absolutos Familias no Liconsa que consumen leche Liconsa (1)						
	Consumo promedio de leche Liconsa en litros			Cambios absolutos en el consumo		
Región	2004	2005	2006	04-05	05-06	04-06
ZMCM	4.59	3.80	4.63	-0.79	0.83	0.04
Urbana	3.82	4.75	4.59	0.92	-0.15	0.77
Rural y Semi-urbana	4.40	5.86	4.09	1.46	-1.77	-0.31

(1) Diferencias en cambios absolutos no son significativas para ningún año

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

El cuadro 8.19 indica los cambios en el consumo promedio de leche Liconsa por parte de todas las familias no Liconsa. Ya que el consumo promedio de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa con acceso a leche Liconsa se mantuvo en el tiempo (Cuadro 8.18). El Cuadro 8.19 indica en qué medida el cambio del porcentaje de familias no Liconsa con acceso a leche Liconsa se refleja en un cambio del consumo de leche Liconsa en todas las familias no Liconsa.

En la ZMCM, no se observa un cambio significativo en el consumo promedio por semana de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa en general; dicho consumo fue de 2.55, 2.62, y 2.98 litros en 2004, 2005 y 2006, respectivamente.



Un cambio de 17% de 2004 a 2006. En la zona urbana, el consumo promedio por semana de leche Liconsa por parte de todas las familias no Liconsa aumentó de 0.95 a 2.55 litros entre 2004 y 2005, dicho aumento de 170% es estadísticamente significativo, para luego mantenerse en ese nivel (o bajar a 1.91 litros por semana para 2006, pero este cambio no es estadísticamente significativo). En la zona rural el consumo aumenta de manera significativa 0.93 litros por semana a 2.85 litros o 207% entre 2004 y 2005. Hacia el año 2006, el consumo promedio baja de nuevo a 1.74 litros por semana, sin embargo, esta evolución no es estadísticamente significativa. Es decir, en la ZMCM, no hubo cambios significativos en el consumo de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa en general, mientras que en las zonas urbanas y rurales sí hubo aumentos significativos en el consumo de leche Liconsa entre 2004 y 2005.

Cuadro 8.20

Consumo de leche Liconsa y Cambios Absolutos Todas las familias no Liconsa						
	Consumo promedio de leche Liconsa en litros			Cambios absolutos en el consumo		
Región	2004	2005	2006	04-05	05-06	04-06
ZMCM	2.55	2.62	2.98	0.07	0.36	0.43
Urbana	0.95	2.55	1.91	1.61	-0.64	0.96
Rural y Semi-urbana	0.93	2.85	1.74	1.92	-1.11	0.81

Datos en itálicas: cambios significativos $p < 0.05$

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

En conclusión, las familias no Liconsa aumentaron su consumo de leche Liconsa en las zonas urbanas y rurales entre los años 2004 y 2005, confirmando parcialmente la hipótesis 1.

Hipótesis 2: *Si las familias no Liconsa sólo tuvieran acceso a leche comercial, no observaríamos un descenso en el impacto del PASL*



El cuadro que se muestra a continuación señala la evolución del consumo total de leche por parte de las familias Liconsa y de las familias no Liconsa sin acceso a leche Liconsa, entre 2004 y 2006 en las tres áreas geográficas del estudio.

Cuadro 8.21

Consumo total y por beneficiario de leche y su cambio en el tiempo Familias Liconsa y no Liconsa (sin acceso a leche Liconsa) por zona geográfica							
Región	Familia	Consumo promedio de leche (ltrs.)			Significancia Estadística		
		2004	2005	2006	04-05	05-06	04-06
Consumo total de Leche							
ZMCM	Liconsa	9.60	9.97	9.50			
	No Liconsa	4.23	5.61	4.66			
Urbano	Liconsa	9.08	8.55	8.97			
	No Liconsa	4.70	4.60	5.73			
Rural y Semi-urbano	Liconsa	8.30	6.54	7.01	*		*
	No Liconsa	3.51	4.28	5.44	*		*

* cambio estadísticamente significativo $p < 0.05$

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

El consumo de leche por parte de las familias Liconsa se mantiene en el tiempo en la ZMCM y la zona urbana, y baja ligeramente en la zona rural de 2004 a 2005. Así el consumo total por familia en la ZMCM oscila entre 9.50 y 9.97 litros; en la zona urbana entre 8.55 y 9.08 litros, sin ser éstas diferencias estadísticamente significativas. En cambio el consumo por familia en la zona rural baja 21.2% de 8.30 a 6.54 litros entre 2004 y 2005 para mantenerse en ese nivel en 2006 (o en 7.01 litros, pero este cambio no es estadísticamente significativo con respecto al 2005). En otras palabras, las familias Liconsa mantuvieron su consumo total de leche en el tiempo, excepto en las zonas rurales donde se observa una ligera baja.



El consumo de leche por parte de las familias no Liconsa sin acceso a leche Liconsa mantiene esta misma tendencia, excepto para la zona rural, donde se observa un incremento significativo. En la ZMCM, el consumo varía entre 4.23 y 5.61 litros. En la zona urbana el consumo va desde 4.60 hasta 5.73 litros. Sin embargo en ninguno de estos casos las diferencias son significativas. En cambio en la zona rural el consumo aumenta 21.7% de 3.51 a 4.28 litros entre 2004 y 2005, para mantenerse en ese nivel (o en 5.44 litros, siendo este ligero aumento no significativo). Es decir, el consumo de leche de las familias no Liconsa sin acceso a leche Liconsa no cambia con el tiempo en la ZMCM ni en las zonas urbanas, pero aumenta ligeramente en las zonas rurales.

El cuadro 8.22 presenta el resultado de las evoluciones presentadas en el Cuadro 8.19 en cuanto al impacto del programa medido en términos de diferencias en el promedio de consumo total entre las familias Liconsa y no Liconsa.

Cuadro 8.22

Diferencia en consumo total y en consumo por beneficiario Familias Liconsa y no Liconsa sin acceso a leche Liconsa				
Región	Diferencia (lts. y %)	2004	2005	2006
Consumo total				
ZMCM	(lts)	5.37	4.36	4.84
	(%)	-127.0%	-77.6%	-103.9%
Urbano	(lts)	4.38	3.95	3.23
	(%)	-93.2%	-85.8%	-56.4%
Rural	(lts)	4.79	2.26	1.57
	(%)	-136.2%	-52.9%	-28.8%

Datos en itálicas: cambios significativos $p < 0.05$ (Todas las diferencias son estadísticamente significativas, excepto en el consumo por beneficiario en zonas urbanas y rurales).

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

En términos de impacto, la diferencia en el promedio entre las familias Liconsa y no Liconsa en cuanto al consumo total por familia disminuye entre 2004 y 2006 tanto para la ZMCM, la zona urbana y la zona rural. En la ZMCM la diferencia baja de 127.0 a 103.9%; en la zona urbana de 93.2 a 56.4% y en la zona rural de 136.2



a 28.9 por ciento. Es decir, aunque existe un impacto significativo del PASL a través del tiempo, éste va a la baja, sobre todo en las zonas rurales; aún con la comparación entre familias Liconsa y no Liconsa que no consumen leche Liconsa.

Los resultados que obtenemos con el método el aparejamiento confirman lo anterior. En el cuadro 8.22 observamos que en la ZMCM, del 2004 al 2006, el impacto del programa disminuye, reflejándose una baja en el promedio de diferencias en el consumo entre las familias Liconsa y las familias no Liconsa de 4.27 a 2.98 litros por familia, 30.2%. En el resto de la zona urbana prácticamente no cambia; de 2.42 litros a 2.33 litros por familia y el área rural baja de 3.00 litros a 2.25 litros por familia, una disminución de 3.71% y 25.0% respectivamente.

Cuadro 8.23

Promedios de diferencia en el consumo por familia entre las familias Liconsa y no Liconsa por zona residencial, 2004, 2006					
2004	Liconsa	No Liconsa	Prom. Dif.	Sig.	# casos
Metro	9.78	5.5	4.27	*	40
Urbano	8.7	6.28	2.42	*	40
Rural	8.15	5.25	3.00	*	40
2006					
Metro	9.93	6.94	2.98	*	40
Urbano	8.13	5.8	2.33	*	40
Rural	6.53	4.28	2.25	*	40

Fuente: Elaboración del Centro de Estudios Estratégicos con información de Encuestas a beneficiarios y no beneficiarios.

En suma, con estos resultados podemos negar la hipótesis 2. Es decir, observamos un descenso en el impacto del PASL aún cuando las familias no Liconsa sólo tienen acceso a leche comercial.

i) Interpretación de los resultados

El objetivo del estudio consistió en verificar si la disminución del impacto del programa Liconsa en cuanto a la diferencia en el consumo promedio de leche entre las familias beneficiarias y no beneficiarias se puede atribuir a la estrategia de venta de leche al público en general que adoptó Liconsa en los últimos años.



Partimos de dos hipótesis: (1) que entre 2004 y 2006, las familias no Liconsa aumentaron su consumo de leche Liconsa; y (2) que si las familias no Liconsa sólo tuvieran acceso a leche comercial, no observaríamos un descenso en el impacto del PASL.

En cuanto a la primera hipótesis, observamos que las familias no Liconsa aumentaron efectivamente su consumo de leche Liconsa en las zonas urbana y rural, sobre todo entre 2004 y 2005. Así, en la zona urbana el consumo promedio de leche Liconsa sube de 0.95 a 2.55 litros por semana entre estos dos años, y en la zona rural sube de 0.93 a 2.85 litros por semana. En la ZMCM no observamos un cambio en el consumo promedio de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa; sólo sube de 2.55 y 2.62 litros por semana, siendo esto no significativo.

Este aumento que observamos en las zonas urbana y rural se debe de manera integral a un aumento en el porcentaje de familias no Liconsa con acceso a leche Liconsa, ya que el consumo promedio por parte de las familias no Liconsa con acceso a leche Liconsa, se mantiene estable en los tres años del estudio. Entre 2004 y 2005 el porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa sube de 24.7% a 53.7% en la zona urbana y de 21.1% a 48.6% en la zona rural. También en la ZMCM se observa un aumento de 55.7 a 68.8 por ciento. Sin embargo, en este último caso, el crecimiento no resulta suficiente para causar un cambio en el consumo promedio de las familias no Liconsa en general.

En cuanto a la segunda hipótesis de investigación, aún cuando comparamos el consumo de las familias Liconsa con el de las familias no Liconsa con acceso sólo a leche comercial, se observó una disminución del impacto del programa. La diferencia en el consumo por beneficiario entre las familias Liconsa y no Liconsa baja en las tres zonas geográficas e incluso se vuelve estadísticamente no significativa en las zonas urbana y rural. En otras palabras, no se puede sostener la segunda hipótesis; aún sin el cambio en la estrategia de venta de las lecherías



Liconsa, observaríamos una disminución del impacto del PASL. Inclusive, dicha variación se debe al cambio de comportamiento de las familias Liconsa, ya que observamos un descenso del consumo por beneficiario por parte de estas familias, mientras que las no beneficiarias mantuvieron su nivel de consumo.

En breve, la estrategia de venta al público en general aumentó el acceso a la leche Liconsa de familias fuera del padrón en cuanto al número de familias que consumen leche Liconsa. Esto resultó en un aumento del consumo promedio de leche Liconsa por parte de las familias no Liconsa. Sin embargo, este aumento no es suficiente para explicar la disminución que observamos en el impacto del programa entre 2004 y 2006. Aún si comparamos familias Liconsa y no Liconsa sólo con acceso a leche comercial, la disminución persiste dado a que son precisamente las familias Liconsa quienes disminuyeron su consumo mientras que las familias no Liconsa lo han mantenido estable.

Las razones detrás de esta aparente disminución no son claras todavía. Con todo, en opinión del equipo evaluador, estas tendencias pueden estar relacionadas al menos con dos factores importantes que ocurrieron durante el periodo 2004-2006. El primero se refiere al proceso a la desaparición de la sobredotación para las familias con un sólo beneficiario en la ZMCM y en Hidalgo, que redujo la dotación de estas familias de 8 a 4 litros por semana. El segundo se refiere a la disminución casi secular de la presencia de Liconsa en las localidades rurales, proceso que en alguna medida implica un cambio en el perfil y en los patrones de consumo tanto de las familias beneficiarias como de las no beneficiarias. Así, se recomienda dar seguimiento a estas tendencias y tratar de dilucidarlas posteriormente a partir de mayor información.

ii) Valoraciones preliminares sobre la venta de leche comercial



La venta de leche comercial no impacta negativamente, pues el hecho de hacer que un producto de calidad y más barato llegue a localidades pobres; siempre y cuando dicho producto tenga un precio por encima de los costos de producción y que no implique de ninguna manera la utilización de recursos fiscales del PASL, no es necesariamente malo. Asimismo, se considera pertinente que se realice un estudio más a fondo sobre las implicaciones reales de la venta de leche comercial tanto para Liconsa como empresa, como para el PASL.

Desafortunadamente no podemos hacer una valoración más precisa respecto del impacto de la venta de la leche comercial y de la venta de la leche sobrante de Liconsa porque la encuesta realizada para 2006 fue diseñada para obtener información exclusivamente sobre las familias Liconsa, y la encuesta a no beneficiarios se realizó como comparación de acuerdo al modelo establecido; en este sentido, las baterías no estaban diseñadas para poder hacer inferencias estadísticamente válidas acerca del impacto señalado anteriormente, simplemente porque el objetivo principal del instrumento no era éste. Evidentemente, no se puede afirmar que la leche Liconsa que consumen las familias no Liconsa, sea un desvío o represente algún problema en términos de la normatividad establecida; sin embargo, en estricto sentido tampoco tenemos evidencia suficiente para negarlo, dadas las limitaciones del estudio. Con todo, en opinión del equipo evaluador la venta de leches comerciales de Liconsa no es un problema que debiera preocupar de manera fundamental a la empresa en términos del impacto sobre el consumo de las familias, al menos en el corto y mediano plazo. Finalmente, se reitera la sugerencia de que, en caso de que sea de interés para Liconsa, se realice un estudio especial distinto de las evaluaciones del PASL, pues debe tratar tópicos distintos de los propósitos del mismo, y se trata más bien de un estudio exclusivo sobre Liconsa y de los alcances y perspectivas como empresa productora de leche de alta calidad.



Finalmente, las conclusiones más importantes de la evaluación de resultados del PALN son las siguientes

Las familias no beneficiarias del PASL que viven en las localidades donde éste opera, han incrementado su consumo de leche Liconsa durante los años recientes, lo que ha llevado su consumo total de leche a niveles similares a los de las familias beneficiarias. Los resultados de la encuesta de 2006 muestran que entre 39.4% y 62.4% de las familias no registradas en el padrón consumen alguna leche de Liconsa, lo que implica que la acción de la empresa beneficia a muchas más familias que aquellas registradas como beneficiarias del PASL.

Esta situación genera una serie de problemas y limitaciones al momento de conformar el grupo de comparación para medir el impacto de Liconsa en las familias pertenecientes al programa, por lo que el equipo evaluador tuvo que generar dos ejercicios distintos: uno considerando a las familias no Liconsa en general, y otro considerando sólo a las familias no Liconsa que no consumen ninguna de las leches producidas por Liconsa. En principio, consideramos que la segunda aproximación es superior a la primera, aunque no está libre de problemas.

En segundo lugar, la cantidad de familias no registradas como beneficiarias del PASL que consumen leche Liconsa ha aumentado en los años recientes, como también lo ha hecho su consumo promedio de leche Liconsa. En la zona urbana el porcentaje de familias no Liconsa que consumen leche Liconsa aumentó de 24.7% en 2004 a 41.5% en 2006, mientras que en la zona rural y semiurbana fue de 21.1% a 42.6%; en la ZMCM el cambio fue de 55.5% a 64.3%, pero no resultó estadísticamente significativo. Además, el consumo promedio de leche Liconsa de las familias no Liconsa de la zona urbana aumentó de 0.95 litros por semana en 2004 a 1.91 en 2006, mientras que en la zona rural y semiurbana fue de 0.93 a 1.74 litros por semana; en la ZMCM el consumo aumentó de 2.55 litros a 2.98 por



semana, pero el cambio no fue estadísticamente significativo. En ambos casos, los cambios principales se observa entre 2004 y 2005

Finalmente, el consumo total de leche de las familias Liconsa y el impacto sobre el mismo que se puede atribuir al programa parecen haber disminuido ligeramente durante los años recientes, particularmente en la zona rural y suburbana. En una comparación de promedios simple entre familias Liconsa y no Liconsa que no consumen leche Liconsa, se observa que en la ZMCM y en la urbana se registraron cambios en los valores de ambas variables de 2004 a 2006, aunque algunos fueron de magnitud relativamente pequeña y no todos resultaron estadísticamente significativos. Sin embargo, en la zona rural y semiurbana el consumo total de leche de las familias disminuyó de 8.30 litros por semana a 7.01, mientras que el impacto del programa en el consumo disminuyó de 4.79 litros por semana a 1.57. Esta tendencia parece confirmarse con un estudio de aparejamiento de observaciones de tratamiento y comparación; los resultados del promedio de las diferencias muestran una disminución del efecto sobre el consumo de leche de las familias beneficiarias, que fue 4.27 litros por semana en 2004 a 2.98 en 2006 para la ZMCM, de 2.42 a 2.33 para la zona urbana, y de 3.00 a 2.25 para la zona rural y semiurbana.

Las razones detrás de esta aparente disminución no son claras todavía. Con todo, en opinión del equipo evaluador, estas tendencias pueden estar relacionadas al menos con dos factores importantes que ocurrieron durante el periodo 2004-2006. El primero se refiere al proceso a la desaparición de la sobredotación para las familias con un sólo beneficiario en la ZMCM y en Hidalgo, que redujo la dotación de estas familias de 8 a 4 litros por semana. El segundo se refiere a la disminución casi secular de la presencia de Liconsa en las localidades rurales, proceso que en alguna medida implica un cambio en el perfil y en los patrones de consumo tanto de las familias beneficiarias como de las no beneficiarias. Así, se recomienda dar



seguimiento a estas tendencias y tratar de dilucidarlas posteriormente a partir de mayor información.



IX. Apuntes prospectivos globales

A. Introducción

La presente evaluación de resultados del Programa de Abasto Social de Leche 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 cinco años en que los investigadores del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México hemos evaluado el programa, 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:

- la mutua exclusión de beneficiarios entre el PASL y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades;
- la sustentabilidad financiera del programa, especialmente en sus implicaciones sobre las transferencias fiscales, el precio venta de la



leche y la relación con el Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN); y

- las áreas de oportunidad para ampliar la presencia geográfica, la cobertura de beneficiarios y el impacto en consumo y nutrición del PASL y de Liconsa más ampliamente hablando.

Es menester mencionar que los análisis y recomendaciones que aquí exponemos están planteados no como alternativas excluyentes sino complementarias. Al verse de esta forma, se puede hablar de un paquete global consistente que se enfoca en la mejora integral del PASL y en el aumento de los beneficios que éste otorga.

B. Abasto Social de Leche y Oportunidades: ¿duplicidad o complementariedad?

1) *Antecedentes*

El Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades son las dos iniciativas focalizadas de combate a la pobreza más grandes en México. Para fines de 2006, el PASL tenía más de 5.8 millones de beneficiarios individuales y 2.8 millones de familias, a través de una red de 9 mil lecherías o puntos de atención en cerca de 1,800 municipios; el programa distribuye diariamente más de 3 millones 300 mil litros de leche a un precio de 4.00 pesos por litro. Por su parte, Oportunidades atiende a 5 millones de familias en más de 92 mil localidades urbanas y rurales ubicadas en casi 2 mil 500 municipios del país, distribuyendo recursos por concepto de becas y apoyos para alimentación por un monto cercano a 5 mil millones de pesos bimestralmente.⁹⁸

⁹⁸ Fuente: http://www.oportunidades.gob.mx/indicadores_gestion/main.html



No obstante su amplitud e importancia, la normatividad vigente establece formalmente una mutua exclusión de beneficiarios. A la fecha, si una familia recibe los apoyos de Oportunidades no puede recibir los PASL y viceversa, a pesar de que cumpliera con los requisitos de elegibilidad para ambos programas simultáneamente. Hasta el año 2005, la mutua exclusión se especificaba en las Reglas de Operación de ambos programas, pero en 2006 ya se eliminó la mutua exclusión en lo que corresponde a las ROP de Oportunidades, siguiendo vigente en las del PASL—y evidentemente, con que uno de ellos la señale es suficiente para que tenga efectos.

La mutua exclusión de familias implica que, aunque sean elegibles y tuvieran acceso para ambos programas, se vean forzadas a elegir entre uno u otro—usualmente la decisión ocurre a favor de Oportunidades debido al apoyo monetario, pero no siempre es el caso. Esto hace que la capacidad de la política social para combatir la pobreza se vea disminuida y desaprovechada. Además, hace que surjan una serie de problemas sociales y políticos dentro de las comunidades en que se aplica, particularmente cuando las familias no son incorporadas o son dadas de baja de alguno de ellos conforme avanza la cobertura de los programas, problemas que ya han empezado a surgir y se extienden cada día más.⁹⁹

La razón fundamental que justifica esta mutua exclusión es evitar la duplicidad de beneficios entre los programas. El argumento surge al considerar que ambas intervenciones entregan apoyos caracterizados como transferencias de ingreso a

⁹⁹ Como ejemplo de algunas de las reacciones sociales que han ocurrido en torno a implementar la mutua exclusión y dar de baja a beneficiarios del PASL que ya reciben o que entran a Oportunidades, véase: (1) “Funcionarios estorban a programas federales” en *Unomásuno*, del día 30 de septiembre de 2005: p. 46p; (2) “Retiran tres mil tarjetas para la dotación de leche” en *Diario D. F.* del día 19 de septiembre de 2005, p. 6; (3) “Son mil niños excluidos de Liconsa Hidalgo” en *El Día*, del día 29 de septiembre de 2005, p. 8; (4) “En Tlaxcala, temor de que cancelen Liconsa” en *Plaza Juárez*, del día 28 de septiembre de 2005, p. 1; (5) “Les quitan la leche” en *Impacto*, del día 19 de septiembre de 2005, p. 22; (6) “Trabajadores del IMSS en Hidalgo exigen la renuncia de Levy” en *Proceso*, del día 27 de septiembre—dentro de la nota se puede leer sobre el tema que nos ocupa.



sus familias beneficiarias: el primero en forma de un ahorro en el gasto en leche—al ser el precio de la leche Liconsa menor que el de mercado—y el segundo en forma directa a través de apoyos monetarios. Aún cuando las poblaciones objetivo de ambos programas no son idénticas, sí presentan efectivamente áreas de coincidencia o traslape, ya que el PASL se dirige a familias en situación de pobreza—esto es, incluyendo la pobreza patrimonial, de capacidades y alimentaria, conforme a los criterios establecidos por el *Comité técnico para la medición de la pobreza de la Sedesol*¹⁰⁰—mientras que Oportunidades atiende a familias en situación de pobreza extrema—esto es, básicamente aquellas en pobreza de capacidades y alimentaria.

En la práctica se ha dado prioridad a Oportunidades sobre otros programas sociales, debido a que suele considerársele como el programa más eficiente en términos operativos y redistributivos, el que genera menos distorsiones en el mercado al entregar subsidios en efectivo y no en precio ni en especie, y el que administra mejor su padrón. Esta situación ha propiciado que no aumente más rápidamente el padrón del PASL o incluso que se den bajas de beneficiarios para incorporarlos al padrón de Oportunidades, en la medida que éste último va ampliando su presencia y cobertura, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

2) *Los estudios sobre la duplicidad de beneficios*

Desde el año de 2002 el equipo evaluador se ha abocado a estudiar el tema de la mutua exclusión de beneficiarios y la supuesta duplicidad de beneficios entre los dos programas. A la fecha, hemos realizado una serie de investigaciones sobre el caso de la mutua exclusión, que cada vez se han ido ampliando en su alcance y refinando metodológicamente.

¹⁰⁰ Sedesol; Comité técnico para la medición de la pobreza. (2002). *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Documentos de investigación, 1.



- a. Evaluación del PASL 2002, con base en los resultados de la encuesta propia a familias beneficiarias del PASL e inferencias lógicas sobre la diferenciación de objetivos, efectos e impactos respecto de Oportunidades.
- b. Evaluación del PASL 2003, con base en los resultados de la encuesta propia a familias beneficiarias del PASL, inferencias lógicas sobre la diferenciación de objetivos, efectos e impactos respecto de Oportunidades, y análisis cobertura y elegibilidad de beneficiarios.
- c. Evaluación del PASL 2004, con datos de una encuesta especial aplicada en una muestra de familias beneficiarias de Oportunidades, Liconsa y Sin programa en localidades urbanas del Estado de México y localidades rurales del estado de Oaxaca, haciendo diversas pruebas de hipótesis sobre la existencia o no de la duplicidad de beneficios. Adicionalmente, se exploraron una serie de aspectos sobre la cobertura, financiamiento y operación de ambos programas.
- d. Evaluación del PASL 2005, refinamiento de análisis y argumentación del estudio especial de 2004.
- e. Estudio denominado “¿Duplicidad, Complementariedad o Sinergia?: Análisis de los impactos económicos, sociales y nutricionales del Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en las familias pobres”, apoyado por el Indesol en 2005. Se aplicó también una encuesta especial con tres tipos distintos de familias (Oportunidades, Liconsa y Sin programa) en una muestra más amplia de familias en localidades urbanas del Estado de



México y localidades rurales del estado de Oaxaca¹⁰¹, haciendo diversas pruebas de hipótesis sobre la existencia o no de la duplicidad de beneficios. Adicionalmente, se hicieron una serie de análisis lógicos y teóricos, de líneas de pobreza, de elegibilidad para distintos grupos, de cobertura y de financiamiento de los programas.

3) *Los resultados y las conclusiones*

En función de la cantidad y diversidad de estudios realizados, resulta poco conveniente plantear en este capítulo los resultados de cada uno de los análisis, por lo que recomendamos a los interesados que se remitan a los documentos arriba citados para el detalle de los mismos. Lo que sí haremos es plantear de manera sucinta los principales hallazgos y conclusiones, elaborando más sólo en el último estudio, que ha sido por mucho el más completo.

- a. En las encuestas para las evaluaciones del PASL 2002 y 2003, encontramos que las familias beneficiarias más pobres y las que vivían en zonas rurales—aquéllas con mayor probabilidad de ser también elegibles para Oportunidades—reinvertían en leche prácticamente toda la transferencia de ingreso del PASL recibida a través del diferencial de precio de la leche Liconsa respecto a la leche de mercado, y en algunos casos incluso un poco más. Por otro lado, para las familias relativamente menos pobres y las urbanas el programa representaba principalmente un apoyo al consumo de leche, pero también en menor medida una transferencia de ingreso disponible para otros rubros de consumo—

¹⁰¹ La idea original del estudio era tener una muestra representativa a nivel nacional, pero los recursos finalmente aprobados por el Indesol fueron menores que los solicitados de inicio, por lo que se decidió modificar el diseño del estudio anterior, aprovechar asimismo las observaciones antes recabadas, e ir a otras localidades distintas por nuevas familias.



similar sólo en esta última parte al beneficio que proporciona Oportunidades.¹⁰²

- b. En la primera etapa de la evaluación de 2004 se analizaron las poblaciones objetivo y los efectos de ambos programas, concluyendo que podría haber duplicidad sólo en el caso de las familias relativamente menos pobres del PASL—con muy poca probabilidad de ser elegibles para Oportunidades—y los niños beneficiarios de la papilla. Además, se argumentó que si las familias pudieran disponer de ambos beneficios simultáneamente, habría no una duplicidad sino una sinergia de beneficios. Esto era porque Oportunidades registra sus principales efectos sobre la escolaridad, el ingreso y el consumo general de las familias, mientras que el PASL los registra sobre el consumo de leche y la nutrición, apoyando ambos la formación de capacidades esenciales y capital humano.
- c. En la segunda etapa de 2004, a partir de la comparación de los resultados de la encuesta a familias Liconsa y Oportunidades, se rechazaron las hipótesis que proponían que la transferencia de ingreso del Programa Oportunidades pudiera ser utilizada para incrementar significativamente el consumo de leche de las familias beneficiarias de dicho programa, como sí sucede en el caso del PASL. Asimismo, se rechazaron las hipótesis de duplicidad que proponían que, por la vía del

¹⁰² En el 2003, el PASL transfirió a sus familias beneficiarias un ingreso total de mil 484 pesos en promedio, con base en el ahorro de 3.45 pesos por litro y un consumo anual de 4.30 litros. Sin embargo, la transferencia de ingreso disponible a las familias beneficiarias a nivel nacional se estima *negativa* por un valor de 27 pesos al año; esto implica que, en el agregado del país, las familias beneficiarias del PASL gastan un poco más en leche que las no beneficiarias (ver Cuadro 3, Tomado de la *Evaluación de Resultados del PASL 2003*, p. 329). El valor negativo se explica por la influencia del muy alto diferencial en el gasto en leche entre las familias Liconsa y no Liconsa de la zona rural, que se deben fundamentalmente a que éstas últimas presentan niveles de consumo y de gasto en leche muy bajos, disminuyendo sensiblemente el gasto promedio de las familias no Liconsa a nivel nacional. Resultados muy similares, aunque con resultados ligeramente positivos, se encontraron en la evaluaciones de 2002 y parcial de 2001.



ahorro en el gasto en leche, el PASL genera una transferencia de ingreso sustancial y significativa que puede utilizarse para incrementar el consumo general de las familias, que es precisamente lo que se obtiene con Oportunidades. Cabe señalar que el estudio sólo es representativo de las regiones y estratos previamente seleccionados y no del país en su conjunto. Sin embargo, la evidencia recabada a partir de los 900 familias encuestadas en el Estado de México y en Oaxaca, cuestionaba claramente el argumento lógico basado en el supuesto de que, por haber transferencias de ingreso en ambos programas, existe necesariamente una duplicidad de beneficios, argumento con el que se ha justificado la mutua exclusión de familias y de beneficiarios entre ambos programas.

- d. En el estudio especial financiado por el Indesol, la postura del equipo de investigadores se basó tanto en una serie de argumentos lógicos derivados de los análisis de impacto económico, cobertura, financiamiento y operación de ambos programas, como en un trabajo empírico especialmente diseñado para arrojar más luz sobre el tema, arrojando con los siguientes resultados.
- Se argumentó que había una **escasa o nula duplicidad en transferencia de ingreso**, ya que la mayor parte del subsidio implícito en el precio de la leche Liconsa se dedica a aumentar el consumo global de leche de las familias, por lo que el programa bien se puede considerar como “autocontenido”—es decir, que no generaba externalidades en el consumo más allá de la propia leche—lo cual aplicaba especialmente para el 50% del total de las familias más pobres beneficiarias del PASL, así como para las familias que viven en localidades rurales, que son los grupos con mayor probabilidad de ser también elegibles para Oportunidades.



Por otro lado, para el 50% menos pobre del total de las familias beneficiarias del PASL, así como para las familias que viven en localidades urbanas, la transferencia de ingreso disponible es positiva y estadísticamente significativa, por lo que en principio podría haber una duplicidad de beneficios entre ambos programas, al menos por el monto de dicha transferencia.¹⁰³ No obstante, estos grupos de familias son precisamente aquellos que tienen menor probabilidad de ser elegibles para Oportunidades, por lo que la duplicidad esperada se estimaría también escasa o nula.

- o Se planteó que **los impactos principales de ambos programas eran complementarios y sinérgicos, y no duplicados y competitivos.** En las evaluaciones de Oportunidades,¹⁰⁴ se presentan impactos muy positivos del programa en términos de transferencia efectiva de ingreso para consumo general de las familias, así como en la matriculación y permanencia escolar y el cuidado de la salud de sus miembros. En lo que toca a la parte alimentaria y nutricional, Oportunidades brinda apoyo directo sólo a los niños menores de dos años, mediante la distribución de suplemento alimentario (papilla), encontrándose impactos importantes en la talla para la edad y la prevalencia de talla baja en niños beneficiarios de 24 a 71 meses, en comparación con niños no beneficiarios de la misma edad. Cabe resaltar que los análisis no habían podido detectar el impacto de Oportunidades sobre la prevalencia de la anemia o el indicador peso para la talla en los grupos de 24 a 47 y de 48 a 71 meses de edad. Por otro lado, las evaluaciones de impacto del PASL en el consumo de leche de las

¹⁰³ En estos grupos, dicha transferencia de ingreso disponible para consumos distintos de leche se estimaba en hasta 513 pesos al año en promedio.

¹⁰⁴ Las evaluaciones del Programa Oportunidades se pueden consultar en la página http://www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/index.html



familias y en el estado nutricional de sus miembros hechas por diversas instituciones,¹⁰⁵ mostraban que el consumo de la leche fortificada Liconsa, disminuyó sustancialmente la prevalencia de anemia y mejoró las reservas corporales de hierro; la anemia disminuyó 25% más en los niños que recibieron la leche fortificada que en los que recibieron la leche no fortificada y en condiciones ideales la anemia disminuyó hasta en 44%. Así, de acuerdo a las evaluaciones y estudios de ambos programas, Oportunidades incide mayormente en el ingreso, la educación y la salud, mientras que el PASL lo hace en el consumo de leche y la nutrición, por lo que los impactos principales de ambos programas que se han podido demostrar hasta el día de hoy, resultan ser complementarios y no duplicados. Más aún, no obstante que los posibles impactos positivos sobre el aprendizaje de los beneficiarios en edad escolar no se habían podido todavía demostrar empíricamente ni para el PASL ni para Oportunidades, era de esperarse que existiera un efecto de *sinergia o multiplicación de efectos* entre ambos programas. Como lo sugieren los estudios realizados a programas similares de apoyo alimentario en otros países,¹⁰⁶ la disminución y prevención del déficit nutricional que se genera con el PASL debe en principio contribuir a un mejor desarrollo cognitivo de los beneficiarios menores de edad— que en este caso inicia desde la gestación y continua hasta los 13 años en el caso de los niños y a los 15 en el de las niñas. Lo

¹⁰⁵ Ver el estudio del Instituto Nacional de Salud Pública. (2004). *Evaluación de Impacto Nutricional Leche Fortificada Liconsa*. México: Instituto Nacional de Salud Pública en: http://www.liconsa.gob.mx/PDF/Impacto_Liconsa.pdf

¹⁰⁶ Ver: (1) World Health Organization (1983). *Measuring change in nutritional status: guidelines for assessing the impact of supplementary feeding programmes for vulnerable groups*. (2) SCN News. (1990) *Food for thought – nutrition and school performance. A periodic review of developments in international nutrition compiled from information available to the ACC/SCN*. SCN News No. 5. (3) Del Rosso, consultant (1999). *School feeding programmes: improving effectiveness and increasing the benefit to education. A guide for programme managers*.



anterior, combinado con el efecto positivo que Oportunidades tiene efectivamente sobre la matriculación y permanencia escolar, implicaría que no sólo habría más niños en la escuela por más tiempo sino también—manteniendo todo lo demás constante—que éstos estarían en posición de aprender más, potenciando entonces los impactos de la política social sobre el desarrollo de las capacidades esenciales y el capital humano.

- Por otro lado, se dijo que **sí se encontraban algunas duplicidades potenciales, pero eran relativamente pequeñas y fáciles de ajustar**. Había dos casos en los que podrían efectivamente haber duplicidad de beneficios si se recibieran ambos programas simultáneamente: (i) respecto de los niños beneficiarios de Oportunidades en seguimiento nutricional que reciben la papilla—aquellos entre 6 meses y dos años, o hasta los 5 años si presentan desnutrición—y, (ii) respecto del ingreso monetario transferido por Oportunidades que se utilizará eventualmente para aumentar el consumo de leche de las familias beneficiarias. En el primer caso, cabe señalar que dichos beneficiarios representan una proporción relativamente pequeña del padrón de ambos programas, y especialmente del PASL. En el segundo caso, los datos de los grupos de comparación de no beneficiarios del PASL sugieren que el consumo de leche de estas familias aumenta menos que proporcionalmente en relación con el aumento en su ingreso—incluso a niveles de ingreso superiores a los necesarios para que las familias fueran en todo caso elegibles para Oportunidades. Además, las evaluaciones de impacto de Oportunidades sobre la estructura de consumo de las familias beneficiarias muestran que el aumento en el consumo de leche atribuible al programa es relativamente



pequeño.¹⁰⁷ Es así como los datos y resultados disponibles—que son consistentes además con el conocimiento común acerca de los patrones de consumo de las familias en pobreza extrema—sugieren que la duplicidad de impactos en el consumo de leche, si se recibieran ambos programas, sería relativamente pequeña. Más aún, si se considerara relevante y necesario, sería en todo caso relativamente fácil identificar y estimar con precisión estas duplicidades a partir de los datos disponibles, y realizar los ajustes finos en las reglas de elegibilidad y en el monto de los apoyos de ambos programas para evitarlas o disminuirlas.

- Se resaltó también que **no había competencia por recursos fiscales entre ambos programas, si se mantenía la autosuficiencia financiera de Liconsa.** La principal razón por la que la duplicidad de beneficios se considera un problema es porque los programas sociales suelen competir por recursos, de manera que su financiamiento se ve como un juego de *suma-cero*—esto es, el dinero que se utiliza para apoyar a unas familias disminuye la posibilidad de que otras puedan ser también apoyadas. En el caso de Oportunidades, el programa se financia en su totalidad con recursos fiscales y compite efectivamente por recursos con otros programas; sin embargo, la cuestión era distinta para el PASL, ya que éste se financiaba fundamentalmente con ingresos derivados de la propia venta de leche y de otras actividades relacionadas de Liconsa, y como tal en los años anteriores no había recibido recursos

¹⁰⁷ Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (Internacional Food Policy Research Institute, IFPRI) (2000). *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Progresos*. en:

http://www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/IFPRI/IFPRIMAIN.HTM

De acuerdo a este estudio, los datos obtenidos señalan una diferencia porcentual del 2.9% del consumo de leche entre las familias beneficiarias y las que no lo son, para noviembre del 99; del 4.2% en junio de 1999 y, del 1.7% para noviembre de 1998.



fiscales para su operación.¹⁰⁸ Así, no había existido realmente una competencia por recursos entre ambos programas, por lo que otorgar los beneficios de uno a las familias e individuos elegibles del otro representaría en realidad una *suma positiva*, que aumentaría la eficacia y eficiencia de los recursos para el desarrollo social.

- o En el estudio se señaló también que había **una serie de problemas operativos ligados a la mutua exclusión de beneficiarios**. Evidentemente, existían todavía espacios para que tanto el PASL como Oportunidades crecieran, ampliaran su cobertura por cuenta propia y llegaran a más familias que no gozan de ningún beneficio, tal como habían procurado hacerlo. En este sentido, podría incluso verse a la mutua exclusión como algo positivo, que impulsa a ambos programas a buscar nuevas familias elegibles no atendidas en vez de concentrarlos en las familias ya atendidas, extendiendo así los alcances de la política social. Sin embargo, llega el momento y aparecen las instancias en que la expansión de uno se hace necesariamente a costa de la reducción o limitación del otro—como al parecer había sucedido ya en estados como Chiapas y en varios municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México—circunstancia que no contribuye de forma alguna a ampliar los beneficios y racionalizar la acción social del gobierno.

¹⁰⁸ Como se precisa en el reporte financiero y de costos de la Evaluación de Resultados del PASL 2004, la autosuficiencia financiera del programa y de Liconsa había ido deteriorándose gradualmente durante el año, debido principalmente a que el precio de venta de \$3.50 por litro de leche Liconsa no se había actualizado desde mediados de 2001—con la consecuente pérdida de valor tanto en términos reales como en relación con los costos de producción y distribución. Sin embargo, esta situación surgió de manera totalmente independientemente de lo que ocurría con Oportunidades, y como tal el Gobierno Federal debió en todo caso resolverla en tiempo y forma. Se resaltó también que Liconsa recibió en 2004 y en 2005 recursos fiscales para el Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN) a cargo de Liconsa, S.A., que se ejecuta de manera independiente al PASL.



- Se destacó también que **los argumentos presentados eran consistentes con los desarrollos contemporáneos en materia de diseño de programas sociales**,¹⁰⁹ que buscan impulsar la integralidad, la subsidiariedad y las sinergias de las intervenciones, particularmente cuando se trata de las poblaciones más pobres, donde los apoyos concurrentes no se deben considerar automáticamente como ineficientes e inequitativos.
- En cuanto a **los resultados de la nueva encuesta especial con familias Oportunidades, Liconsa y Sin programa, rechazaron las hipótesis de duplicidad**, mismas que proponían (1) que las familias del Programa Oportunidades consumían una cantidad similar de leche respecto de las del PASL¹¹⁰, y (2) que existía duplicidad de beneficios entre ambos programas en términos del ingreso disponible para el consumo de otros productos distintos de leche¹¹¹.

¹⁰⁹ Por ejemplo, véase: (1) Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales (SIEMPRO) *Gestión integral de programas sociales. Orientado a resultados. Manual Metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, UNESCO y SIEMPRO, pp. 19-48; y (2) Camacho, Hugo, Luis Cámara, et. al. *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos para el desarrollo*. Madrid: Asociaciones de Desarrollo y Cooperación y Fundación Cideal, pp. 14-19.

¹¹⁰ Esta hipótesis de duplicidad se rechazó por dos razones. La primera porque los resultados del análisis estandarizado mostraban que el consumo promedio de leche por beneficiario era mucho menor para las familias Oportunidades que para las del PASL, independientemente de su nivel de pobreza. En el Estado de México el consumo por beneficiario de las familias Oportunidades elegibles también para el PASL era de 2.36 litros por semana contra 4.33 de las familias del PASL elegibles también para Oportunidades. En el estado de Oaxaca, el consumo por beneficiario de las familias Oportunidades con doble elegibilidad era de 2.87 litros de leche a la semana, contra 3.46 de las familias del PASL igualmente con doble elegibilidad. La segunda razón para rechazar la hipótesis de duplicidad fue que, al compararse los consumos semanales por beneficiario de las familias Oportunidades y del PASL con doble elegibilidad contra aquellos de las familias sin programa, se encontró que el de las familias Oportunidades (2.36 litros en Edomex y 2.87 litros en Oaxaca) era incluso menor que el de las familias sin programa (2.67 litros y 3.17 litros respectivamente), mientras que el de las familias del PASL (4.33 litros y 3.46 litros) era sustancialmente mayor.

¹¹¹ Las hipótesis se rechazaron al compararse los datos de las familias del PASL con los de las familias sin programa con doble elegibilidad, pues el ingreso que las primeras tenían disponible semanalmente para utilizarse en otros rubros de gasto distintos de leche, resultó negativo (\$1.06) en el Edomex y positivo (\$9.16) en Oaxaca. Para el caso de Oaxaca, al calcularse mensualmente,



Como en el caso de la encuesta de 2004, este estudio sólo era representativo de las regiones y estratos previamente seleccionados y no del país en su conjunto. Sin embargo, la evidencia recabada a partir de las 1,343 familias encuestadas en el Estado de México y en Oaxaca, también cuestionaba el argumento de que, por haber transferencias de ingreso en ambos programas, existe necesariamente una duplicidad de beneficios.

Con base en estos trabajos y resultados desde el año 2002 hasta el 2005, **el equipo evaluador ha concluido que no existe una duplicidad de beneficios entre el PASL y Oportunidades que justifique la mutua exclusión de beneficiarios, ni al nivel de las familias ni al de los individuos elegibles.** Si bien la medida se basa en un principio de equidad generalmente aceptado, en el caso particular de ambos programas el principio se demostró que no aplica como lo demuestran los análisis lógicos y los resultados empíricos y por lo tanto esta medida carece de fundamento real resultando inadecuada. Así, desde el 2002 el equipo evaluador ha recomendado modificar las ROP de ambos programas para que tanto las familias como los individuos que cumplan los requisitos de elegibilidad de cada uno, puedan recibir los beneficios de ambos.¹¹²

A reserva de que pudiera estimar posteriormente de manera más precisa a partir de los padrones de ambos programas, el equipo evaluador estima que un cambio de esta naturaleza podría implicar que durante los próximos tres años, entre 2 y 3 millones de beneficiarios individuales de Oportunidades pudieran recibir también los apoyos del PASL—con todo lo que ello implica en términos de efectos en

este dato se traduce en \$39.26, cifra que es muy inferior a la mínima transferencia de ingreso disponible que entrega Oportunidades por familia, que es de \$155 al mes.

¹¹² El único caso en el que se justificaría mantener la mutua exclusión en el de los beneficiarios del suplemento alimenticio de Oportunidades—los niños y niñas entre 6 y 24 meses de edad—a los cuales sería mejor seguirles dando sólo la papilla pero no la leche Liconsa, por razones de orden la mayor facilidad para disponer de los contenidos nutricionales del primer apoyo en relación con el segundo.



consumo e impacto en nutrición, salud y desarrollo cognitivo para mejorar las capacidades y oportunidades de la población en condiciones de pobreza.

4) *Las recomendaciones, y su falta de respuesta y aplicación*

Sin embargo, la mutua exclusión de familias entre el PASL y Oportunidades se ha mantenido, a pesar que la duplicidad de beneficios nunca se ha probado lógica o empíricamente, y que los resultados de todos los estudios específicos realizados sugieren que dicha duplicidad no existe o es en todo caso poco relevante o fácil de resolver. En 2006 se eliminó la mutua exclusión en las ROP de Oportunidades, pero sigue vigente en las del PASL; entonces, si una familia tiene uno de estos apoyos, todavía no puede acceder al otro—al menos formalmente.

Como se expuso en el capítulo de diseño de esta evaluación, el equipo evaluador considera que esta recomendación ha recibido un tratamiento inadecuado, específicamente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se ha limitado a rechazarla sin proporcionar argumentos ni evidencias que soporten su decisión.¹¹³ Cabe recordar que las recomendaciones que hacemos los evaluadores no tienen que ser forzosamente aceptadas por los agentes operadores, supervisores o relacionados en alguna forma con los programas, lo cual nos parece de sí mismo correcto y adecuado. Lo que no puede ser correcto ni adecuado es que cualquiera de estos agentes rechace las recomendaciones de una evaluación formal, ordenada expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin brindar el soporte adecuado y suficiente que ponga en duda, demuestre la equivocación, o manifieste la inconveniencia de aplicarlas, más aún cuando se trata de una recomendación de tal relevancia como la que nos ocupa.

¹¹³ Conforme a lo que se nos ha dicho oficialmente al equipo evaluador por parte de funcionarios de Liconsa y Sedesol y extraoficialmente por parte de otros de Oportunidades, es que luego de haberse consensado entre las tres instancias la modificación a las ROP de ambos programas a principios de 2006, fueron funcionarios de la SHCP quienes rechazaron la recomendación, por la vía de un mensaje de correo electrónico y sin que haya mediado un oficio o notificación formal.



Por lo anterior, **se recomienda una vez más a Liconsa, Sedesol y la SHCP, que modifiquen las ROP del PASL para eliminar la mutua exclusión de beneficiarios con respecto de Oportunidades, tanto a nivel de las familias como de los individuos elegibles**, para que ambos programas pueden funcionar complementaria y sinérgicamente, en beneficio del desarrollo humano de la población en condiciones de pobreza.

En caso que se rechace nuevamente esta recomendación, se recomienda entonces que la autoridad o autoridades responsables presenten y sustenten adecuadamente—con el rigor teórico y metodológico que ello implica—**los argumentos y las evidencias que han servido para rechazarla**. Cabe señalar que de no realizar este ejercicio se podría interpretar como rechazar la utilidad y la utilización—y con ello entonces, la justificación—de las evaluaciones externas de programas federales, cuyas conclusiones y recomendaciones pueden aplicar a las dependencias y entidades del Gobierno Federal en su conjunto, y no únicamente a los agentes operadores de los mismos. Asimismo, la negativa a justificar el rechazo a la recomendación formal de una institución evaluadora—como ya ha ocurrido en ejercicios anteriores—y más aún cuando se tratar de programas de combate a la pobreza, iría en contra de los principios de transparencia, rendición de cuentas y equidad con los que se rige el Gobierno Federal, mismas que se vuelven obligatorios a través de diversas disposiciones legales.

C. La sustentabilidad financiera de Liconsa: un problema no resuelto

1) *Antecedentes*

Desde 2002 a la fecha, el equipo evaluador ha analizado detalladamente la situación financiera del PASL y de Liconsa en su conjunto, señalando sus



principales fortalezas y debilidades y haciendo las recomendaciones que se han considerado pertinentes para evitar situaciones que pusieran afectaran negativamente la solvencia financiera de la empresa, la cobertura de beneficiarios y el impacto del programa.

Así, como complemento a la entrega del periodo enero-junio y a la luz de los problemas financieros que se preveían para fines del año, en Octubre de 2006 el equipo evaluador incluyó en el documento “Meta-análisis: grandes temas a discutir y retos por resolver”, un apartado especial denominado “La sustentabilidad financiera de Liconsa: actualizar el precio o incrementar los recursos fiscales”, que analizaba detalladamente la situación en la que se encontraban el programa y la empresa. El texto elaboraba sobre las alternativas disponibles y estudiaba sus efectos tanto en términos financieros como sociales, proponía criterios bajo los cuales dichos efectos se podrían valorar para la toma de decisiones, y sugería algunas medidas que se podían considerar para disminuir o compensar las afectaciones o mejorar el impacto de los subsidios en su caso. Por su importancia, el texto y las conclusiones de dicho apartado se presentan íntegramente en el Anexo 2 de esta entrega final, de manera que en este capítulo sólo recuperamos las principales conclusiones, y actualizamos el análisis prospectivo a la luz de los acontecimientos surgidos a fines de 2006 y principios de 2007.

2) *Conclusiones y recomendaciones globales de la evaluación de medio término*

El documento antes citado señalaba que la posición financiera de Liconsa se había ido deteriorándose progresivamente debido a la falta de actualización del precio de venta la leche para Abasto Social. La situación llegó a niveles tan graves, que llevó a Liconsa al borde la quiebra técnica en 2005, requiriendo recursos fiscales emergentes desde entonces que no se habían contemplado originalmente en los PEF de 2005 y 2006. El precio se había mantenido fijo en



\$3.50 por litro desde junio de 2001, mientras que los costos de producción y distribución habían llegado ya a \$5.15 por litro a junio de 2006, lo que representaba casi el doble de las pérdidas estimadas con base en la inflación—84 centavos por litro. Esto abría entonces la discusión de reducir las pérdidas a través de un aumento en el precio, o de incrementar los recursos fiscales para compensar por las mismas.

Asimismo, el análisis de medio término señalaba que, en sentido estricto, la alternativa no era entre subsidiar o no al programa, sino en cuánto, para qué y bajo qué condiciones, ya que con o sin aumento de precio se iban a tener que dedicar recursos fiscales al programa, si no se quería poner en riesgo la posición financiera de Liconsa. Así, se estimaba entonces que Liconsa requeriría recursos fiscales por un monto de entre 1,250 y 1,300 millones de pesos, para cubrir sus pérdidas de operación acumuladas en el ejercicio 2006. Para el año 2007, considerando la estructura de costos entonces vigente—misma que a la fecha de esta actualización ha cambiado de forma importante, como desarrolla más adelante—y bajo la premisa de mantener el equilibrio financiero, el equipo evaluador consideraba los siguientes escenarios:

- a) sin aumento de precio y manteniendo la cobertura actual de 5.8 millones de beneficiarios individuales, Liconsa requeriría aproximadamente 1,750 millones de pesos en recursos fiscales;
- b) con aumento de precio de 1 peso por litro y manteniendo el nivel de cobertura, Liconsa necesitaría alrededor de 750 millones de pesos, principalmente destinados para cubrir el sobreprecio pagado por la compra de leche nacional;
- c) sin aumento de precio pero expandiendo la cobertura a 6.5 millones—que sería una meta deseable y factible para 2007—se requerirían entre 1,900 y 2,000 millones de pesos adicionales; y



- d) con aumento de precio y expandiendo la cobertura, Liconsa requeriría al menos entre 1,150 y 1,250 millones de pesos.

Por lo anterior, el equipo evaluador recomendó entonces a la Sedesol, la SHCP y a la Cámara de Diputados, que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2007, se aseguraran los recursos fiscales suficientes para cubrir las pérdidas operativas de Liconsa generadas por la compra de leche nacional, independientemente de que se decidiera aumentar el precio de venta de la leche o compensar con por las pérdidas por su falta de actualización. Dichos recursos serían sustancialmente menores con el aumento que sin él, pero en todo caso deberían considerarse en el monto correspondiente.

Una vez considerado lo anterior, se señaló claramente que el equilibrio financiero y la manutención o aumento de la cobertura del PASL, sólo se pueden lograr incrementando el precio de venta o asignando más recursos fiscales. Esto implica no sólo consideraciones financieras sino también otras de orden teórico, ético, ideológico y político ligados a visiones distintas del desarrollo social, el combate a la pobreza y las políticas públicas. En la primera opción, se tiende más hacia el autofinanciamiento de las intervenciones, mientras que en la segunda se tiende más hacia el subsidio por vía del erario público. En opinión del equipo evaluador, ninguna de estas aproximaciones es intrínsecamente superior a la otra, pero son claramente distintas, tienen una serie de ventajas y desventajas particulares. Ante esta situación, es importante establecer algunos criterios básicos que sirvan como puente para conectar las diversas posiciones y ayuden a valorar mejor las alternativas disponibles.

Para ello, debe quedar claro que el PASL es una iniciativa de corte alimentario y nutricional que busca prevenir la desnutrición y contribuir al desarrollo de capacidades; entonces, una vez que la leche se ha fortificado, lo más importante son los efectos sobre el consumo, y no como tal los efectos sobre el ingreso. Los



beneficios económicos pueden contribuir a disminuir la severidad de la pobreza, pero para ello puede ser mejor y más barato entregar a las familias pobres apoyos directos en efectivo o en vales, que apoyarlas indirectamente en el precio de la leche. Una vez aclarados los fines y propósitos del programa, se puede analizar mejor las implicaciones que tiene cada alternativa.

En este sentido, se especificó que un eventual incremento en el precio de venta de la leche de \$3.50 a \$4.50 por litro tendría los siguientes efectos sobre las familias beneficiarias: a) aumentaría su gasto en leche; b) disminuiría su ahorro en el gasto leche, que es el subsidio implícito que reciben por la vía del precio; c) reduciría la transferencia de ingreso disponible para otros consumos distintos de leche; y d) podría reducir el consumo de leche de algunas familias beneficiarias.

A la luz de los fines y propósitos del programa, el equipo evaluador concluyó que el perjuicio principal de aumentar el precio de venta de la leche en 3.50 a 4.50 pesos por litro, era disminuir los niveles de consumo de leche Liconsa de las familias beneficiarias en situación de mayor desventaja, que representan aproximadamente un 20% del total de familias beneficiarias que atendía el programa—esto es, alrededor de 550 mil de un universo de casi 2.8 millones. Siendo esta una aproximación razonable del costo social fundamental de aumentar el precio, se podía entonces comparar contra el costo financiero de asignar recursos fiscales al programa por 1,000 millones de pesos, tan sólo para mantener la cobertura en 2007.

Para reducir los impactos negativos hacia las familias beneficiarias más pobres, se propusieron las siguientes recomendaciones: a) que el eventual aumento se aplicara sólo a la distribución de leche líquida, manteniendo en 3.50 el precio en la leche en polvo; b) eliminar la mutua exclusión de beneficiarios entre el PASL y Oportunidades; y c) identificar las localidades atendidas por el PASL con leche



líquida en las que se concentran las familias en pobreza alimentaria y de capacidades, y enviarlas al Programa Oportunidades para que recibieran atención prioritaria en los planes de expansión de dicho programa.

Por otro lado, el equipo evaluador señaló que la alternativa de dedicar más recursos fiscales a Liconsa tampoco estaba libre de costos y problemas, pues se trataba de 1,000 millones de pesos para mantener la cobertura en 2007—considerando la estructura de costos entonces vigente. Consecuentemente, se debía valorar si los recursos en cuestión podían contribuir más a combatir la pobreza si se invirtieran en otros programas sociales federales que en el PASL a cargo de Liconsa. Como principios generales, proponíamos que debían asignarse más recursos a aquellas alternativas que: a) muestren mejores valores de costo-beneficio o costo-efectividad, esto es, que sean más eficientes; b) que contribuyan más a resolver los problemas que se han planteado, es decir, que muestren más y mejores impactos; y c) que beneficien más a los más pobres, léase, que sean más progresivos y equitativos.

Por otro lado, decíamos que era evidente que con el subsidio fiscal al PASL y a Liconsa, el gasto en leche, el ahorro o subsidio implícito en el precio, la transferencia de ingreso disponible y el consumo de leche en las familias beneficiarias no se verían afectados, y por lo tanto tenderían a mantenerse en sus valores y tendencias de entonces. Si bien mantener todos estos beneficios es importante desde la perspectiva de las familias beneficiarias, el más importante es el efecto en el consumo. Por lo tanto, concluíamos que el beneficio principal de subsidiar al programa con recursos fiscales era mantener los niveles de consumo de leche Liconsa de las familias beneficiarias más pobres, que representan aproximadamente un 20% del total de familias beneficiarias—esto es, alrededor de 550 mil de un universo de casi 2.8 millones. Siendo esta una aproximación razonable del beneficio fundamental de asignar recursos fiscales, el costo financiero de entre 1,000 y 1,250 millones de pesos para 2007 que tendría dicha



medida se puede comparar contra el costo social de aumentar el precio de la leche de 3.50 a 4.50 pesos por litro, con la posibilidad de mantenerlo en 3.50 para las familias más pobres.

Como medidas complementarias para enfrentar el reto de expandir la cobertura hacia los pobres extremos en las localidades rurales, el equipo evaluador recomendó a la Sedesol, a la SHCP, al titular del Ejecutivo Federal y a la Cámara de Diputados, que consideraran la conveniencia de las siguientes medidas alternativas: a) otorgar un subsidio especial dirigido específicamente a extender la cobertura del PASL a cargo de Liconsa hacia las familias en pobreza alimentaria y de capacidades que vive en localidades menores a 5 mil habitantes, ó b) ampliar los recursos y la cobertura así como adecuar las reglas de operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, para que pueda crecer más rápidamente y atender mejor al segmento de población de referencia.

3) Situación de 2006 y perspectivas para 2007

En el presupuesto de egresos de 2006 sí se incluyeron recursos fiscales para cubrir el deficiente de operación, al menos en lo que tocaba al primer semestre. Con una aportación federal de 718 mdp, durante el periodo enero-junio el Programa Consolidado tuvo un saldo a favor de poco más de 10 mdp ó 0.03% de sus ingresos; sin embargo, el PASL presentó pérdidas por casi 133 mdp ó 5.7%, con todo y las transferencias fiscales. La diferencia entre el Programa Consolidado y el PASL se compensó con las ganancias derivadas de las actividades comerciales de Liconsa. No obstante, durante el segundo semestre el balance financiero se perdió, en la medida en que los recursos fiscales originalmente previstos se agotaron y empezaron a disminuir drásticamente a partir de agosto. Así, con todo y el incremento en el precio de venta de la leche de \$3.50 a \$4.50 por litro a mediados de noviembre—sobre el cual elaboramos más adelante—fue



necesario compensar nuevamente por las pérdidas acumuladas con 200 mdp en recursos fiscales, que no se habían contemplado en el presupuesto original.¹¹⁴

Como efecto del aumento del precio de venta, a fines del año 2007 y principios de 2007 se suscitaron una serie de controversias y desacuerdos públicos entre diversos actores políticos—fundamentalmente representantes populares de las partidos políticos de la oposición en el Congreso de la Unión y diversos funcionarios del Poder Ejecutivo, incluyendo a representantes de Liconsa, Sedesol y la SHCP—cuyos detalles fueron expuesto en diversos medios de comunicación nacional.¹¹⁵ Finalmente, a mediados de enero de 2007, los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo llegaron al siguiente acuerdo, que consta de tres puntos básicos:

- i) Aplicar 500 mdp en recursos fiscales para que Liconsa pueda disminuir el precio de la leche de 4.50 a 4.00 pesos por litro.
- ii) Permitir a Liconsa la opción de actualizar el precio de acuerdo al nivel de inflación anual, que se prevé cercano entre 4% y 5%--esto es, entre 16 y 20 centavos para finales de 2007.
- iii) Modificar el Artículo Décimo Transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, en lo que toca a la fórmula para determinar el precio de compra de leche nacional por parte de Liconsa , de forma que éste sea igual o indiferenciado con respecto del que prive en mercado internacional—y no con un margen hacia arriba, como se

¹¹⁴ Para mayores detalles sobre la evolución de la situación financiera del programa y de Liconsa en 2006, refiérase al Cuadro 4.10, del capítulo de Operación financiera de esta evaluación.

¹¹⁵ Para un seguimiento de la discusión, refiérase a las ediciones electrónicas de los diarios *Reforma*, *El Universal*, *Excelsior* y *La Jornada*, del 15 de Noviembre de 2006 al 18 de Enero de 2007.



especifica actualmente—para no afectar adversamente las finanzas de la empresa.¹¹⁶

Posteriormente, en una sesión extraordinaria de su Consejo de Administración, Liconsa ratificó el decremento en el precio previamente acordado. En lo que toca a los 500 millones de pesos en recursos fiscales autorizados para Liconsa, 350 de ellos se etiquetaron para compensar por el decremento en el precio y 150 para la compra de leche nacional. Con ello, los principales actores involucrados dieron cerrada la controversia y la discusión, al menos de formal y pública.

A pesar de las voluntades y esfuerzos para solucionar el problema del precio de la leche y de los recursos fiscales para Liconsa, en opinión del equipo evaluador el acuerdo alcanzado no soluciona el problema financiero del programa y de la empresa. Esto es por dos razones básicas:

- i) El precio de \$4.00 por litro está muy lejos de compensar las pérdidas de Liconsa en términos reales y costos, aún considerando la actualización por inflación que se acordó para lo sucesivo. Como se muestra en el capítulo de operación financiera, si el precio se hubiera ajustado por la inflación acumulada de junio de 2001 a noviembre de 2006—considerando el índice de precios de alimentos, bebidas y tabaco—para inicios de 2007 debería haber quedado cercano a los \$4.58. Alternativamente, tomando como base el costo medio real promedio por litro durante 2006, el precio inicial debiera haber sido cercano a los \$5.06, sin considerar recursos fiscales para cubrir los costos propios del PALN, o cercano a \$4.50, si éstos se consideraran.

Cabe mencionar que las cifras anteriores asumen que la estructura de costos de Liconsa para 2007 no tendría cambios importantes con respecto

¹¹⁶ 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.



a la de 2006; sin embargo, este supuesto ya no es válido, por el incremento reciente de los precios de la leche en polvo de importación. Así seguramente los costos medios reales para 2007 resultaran sustancialmente mayores, por lo que la brecha entre el precio de venta y los costos se abrirá más. Evidentemente, este análisis se hace bajo la premisa de que el programa fuera prácticamente autosuficiente, pero el hecho es que las pérdidas bien se pueden compensar, de forma por demás justificada en este caso, a través de recursos fiscales—lo que nos lleva al siguiente punto

- ii) Los 350 mdp en recursos fiscales formalmente acordados y autorizados para 2007 no serán suficientes para compensar por las pérdidas de Liconsa durante el año. Si la estructura de costos se mantuviera igual de 2006 a 2007, se estima que hubieran hecho falta 150 mdp más para cubrir los costos del PASL—en función del diferencial entre el precio de venta y el costo medio por litro. Más aún, de cualquier forma hubieran hecho falta recursos fiscales para cubrir los costos que la operación del PALN le genera a Liconsa. Con una meta de 500 millones de litros y un diferencial de costo consolidado, es claro que 150 mdp asignados hubieran podido alcanzar para algunos meses, pero definitivamente no para todo el año.¹¹⁷

Sin embargo, el precio de compra de la leche en polvo importada se ha incrementado drásticamente: hasta noviembre de 2006 se mantuvo en cerca de 2,500 dólares por tonelada métrica, pero se incrementó en los meses posteriores y se prevé que para mediados de 2007 ronde los 3,750—lo que implica un aumento de casi 50%. Si bien los miembros del equipo evaluador no podemos hacer todavía una aproximación precisa de los efectos sobre los costos de Liconsa—especialmente por la posible

¹¹⁷ Para mayores detalles sobre los costos y los recursos fiscales del PALN, refiérase al capítulo de “Apuntes prospectivos” del reporte de evaluación respectivo.



sustitución parcial de leche importada por nacional, en función de la disponibilidad en el mercado y de los costos reales para la empresa¹¹⁸—es evidente que éstos aumentarán de forma sustancial, y simplemente no podrán cubrirse con los recursos autorizados.

Al margen de que se puedan estimar de manera más precisa los costos arriba señalados, podemos concluir que, aún considerando el aumento del precio venta de la leche a \$4.00 por litro y los 500 mdp ya autorizados, Liconsa va a requerir de una cantidad importante de recursos adicionales para operar en condiciones de solvencia financiera, a efecto de mantener y en el mejor de los casos ampliar a cobertura actual del PASL así como de evitar el riesgo de quiebra técnica. Por ello, el equipo evaluador recomienda que se tomen las siguientes medidas en el corto plazo:

- i) Se recomienda a Liconsa hacer un análisis financiero interno que permita establecer escenarios de corto y mediano plazo acerca de los efectos del incremento del precio de la leche internacional y de la compra de leche nacional sobre la posición financiera de Liconsa, para prever las medidas que permitan en lo posible disminuir los costos y las pérdidas, así como estimar con mayor precisión las necesidades de recursos adicionales.
- ii) Se recomienda a Liconsa reestructurar y ampliar sustancialmente el alcance de su Programa Comercial, para aumentar los ingresos propios de la empresa. En años anteriores, actividades como la producción de suplementos alimenticios para el Programa Oportunidades, la venta de leche líquida y en polvo a precio no subsidiado tanto a familias no beneficiarias del PASL como a instituciones públicas, y la maquila (pasteurización) de leche a productores privados, habían generado ingresos

¹¹⁸ Para un mayor desarrollo acerca del aumento del precio de la leche importada y su relación con la compra de leche de productores nacionales, refiérase el capítulo de “Apuntes prospectivos globales” de la Evaluación de Resultados del PALN 2006.



y ganancias muy significativas. Durante 2003 y 2004 fueron suficientes para compensar por sí mismas las pérdidas del PASL por el mantenimiento del precio de venta, pero no así ya en 2005 y 2006; tan sólo durante el último año, las ventas del Programa Comercial sumaron casi 1,600 mdp—prácticamente la cuarta parte de los ingresos totales de Liconsa—y más de 340 mdp en ganancias netas.¹¹⁹ Por ello, desde 2003 a la fecha el equipo evaluador ha recomendado a la empresa ampliar su Programa Comercial, pero nunca como ahora esta medida resulta más importante y urgente, de cara al contexto que se avecina para el PASL y Liconsa. Cabe señalar que además de ser financieramente deseable, la ampliación del Programa Comercial genera otra serie de beneficios sociales, como se detalla en el siguiente apartado de este capítulo.

- iii) Se recomienda a la Sedesol, la SHCP y a la Cámara de Diputados que, a través de ampliaciones al PEF 2007, se aseguren recursos fiscales suficientes para cubrir las pérdidas operativas de Liconsa durante el año, tanto generadas por el diferencial entre el precio de venta del PASL y los costos de producción como las que pudieran corresponder a la operación del PALN.

4) *La necesidad de repensar el esquema financiero y el modelo operativo del PASL y de Liconsa*

Derivado del análisis anterior así como de lo expuesto en los capítulos de diseño, cobertura y focalización, operación financiera y resultados de este trabajo, el equipo evaluador recomienda una medida adicional a mediano plazo, que si bien no es urgente seguramente sí es la más importante:

¹¹⁹ Para mayor información acerca de la contribución del Programa Comercial a los ingresos y ganancias de Liconsa, refiérase a los capítulos de “Costo Efectividad” o de “Operación Financiera” de las evaluaciones de resultados de los años 2001-2002 al 2006.



iv) Se recomienda a Liconsa, Sedesol, la SHCP y a la Cámara de Diputados, repensar cuidadosamente y en su caso redefinir el esquema financiero y operativo del PASL y de Liconsa, para poder enfrentar adecuadamente las nuevas realidades de precios, costos y requerimientos fiscales así como para asegurar el mantenimiento y la ampliación de los coberturas y los beneficios económicos, sociales y nutricionales que generan el programa y la empresa. En la línea de lo expresado anteriormente en este apartado, esto implica al menos considerar la combinación de algunas medidas como las siguientes:

- a) establecer precios de venta de la leche para PASL que, en promedio, estén más cercanos a los costos de producción;
- b) desarrollar esquemas de subsidios cruzados y precios diferenciados para apoyar el crecimiento de la cobertura en las zonas rurales y hacia las poblaciones en pobreza de capacidades y alimentaria;
- c) programar anualmente y de inicio recursos fiscales para compensar las pérdidas de operación del PASL;
- d) ampliar y consolidar el papel y alcance del Programa Comercial, como fuente de ingresos complementarios y como instrumento para extender los beneficios de Liconsa a las familias no beneficiarias del PASL.

Como se ha mencionado en diversos análisis del modelo conceptual y operativo presentados en evaluaciones anteriores, para entender bien el programa es necesario partir de un hecho evidente pero pocas veces considerado apropiadamente: debido a diversas dinámicas históricas e institucionales, el programa está mayormente diseñado a partir de la estructura y funcionamiento del órgano operador, y no al revés, como suele suponerse que debería ser.¹²⁰ Así, el diseño actual del PASL es consustancial a Liconsa, y esta es sin duda una de las

¹²⁰ Para un argumento más elaborado sobre los factores históricos e institucionales a los que alude el texto, refiérase a los capítulos de "Evaluación de Diseño" en los reportes finales de 2004 y 2005.



razones principales por lo que, entre las muy diversas iniciativas de apoyo al consumo de leche que hay en el mundo, el modelo PASL-Liconsa presenta características únicas y no fácilmente replicables. Lo anterior tiene una serie de implicaciones fundamentales en lo que hace a la cobertura, la operación, los beneficios y—por supuesto—el financiamiento del programa.

Liconsa es una empresa paraestatal que todos los días vende cerca de 3 millones de litros de leche, a través de una muy amplia y compleja estructura de producción y distribución; como tal, es mucho más sensible al balance financiero de lo que podrían ser otras dependencias centralizadas a cargo de programas sociales, que en el peor de los casos simplemente reducen su operación ante la falta de recursos y el aumento de los costos. En buena medida fue por ello que desde mediados de la década de 1990 se empezó a orientar a la empresa y a su programa central hacia la autosuficiencia financiera; en el curso de los años siguientes, esto se pudo lograr a través principalmente de la importación de leche en polvo relativamente barata—aprovechando entre otras cosas el efecto de los subsidios agrícolas de algunos países productores sobre los mercados internacionales—así como de la adecuación y eficientización de la estructura de producción y distribución. Ello implicaba procurar un balance básico entre los ingresos por venta y el costo de ventas, balance que se perdió en 2005 y 2006 debido al mantenimiento del precio de venta frente a un incremento en los costos, y que hizo necesario inyectar a la empresa recursos fiscales emergentes para cubrir las pérdidas.

Así, es la creciente dificultad para mantener la autosuficiencia a través de la importación de leche en polvo barata, que fue la premisa de la reestructuración del PASL y de Liconsa en los años noventa. Ante la situación actual de un precio de venta inferior a los costos y la perspectiva de un incremento muy relevante de los mismos—que no se prevé vaya a cambiar en un plazo perentorio—es pertinente preguntarse si el esquema financiero y operativo del PASL y de Liconsa



establecido en los noventas, siendo funcional o ya se está agotando. En opinión del equipo evaluador, el hecho de que 2007 sea el tercer año consecutivo en el que no sólo se deban asignar montos sustanciales de recursos fiscales sino que estos hayan sido emergentes en vez de asignarse desde el PEF original—tratando a Liconsa como si fuera autosuficiente, cuando ya no lo es—puede interpretarse como una muestra de agotamiento del esquema financiero que—por lo que puede inferir a partir de los hechos—la SHCP y la Cámara de Diputados no parecen haber apreciado cabalmente. Por supuesto, se puede lograr nuevamente la autosuficiencia financiera sin cambiar el esquema financiero, pero entonces Liconsa tendría que poder vender leche a un precio por encima de los costos de producción—que es precisamente lo que no se le ha permitido hacer, y que de sí mismo presentaría desventajas importantes si se llega por encima de un cierto límite.

Si se quiere que el PASL y Liconsa sigan funcionando bien en los años por venir, es indispensable aumentar sus ingresos, pues una intervención social que no cubre sus pérdidas financieras o no las ve compensadas adecuadamente, simplemente no puede cumplir su propósito cabalmente. En lo que toca a los aspectos específicos que se sugieren considerar, los del precio de venta y los recursos fiscales ya han sido ampliamente desarrollados en este documento; respecto al programa comercial, en el siguiente apartado se elabora a mayor detalle.

Otro elemento que sugiere que el esquema financiero y operativo del PASL Liconsa no es el más adecuado para las nuevas circunstancias se relaciona con la cobertura. A diciembre de 2006 el PASL atendía sólo a 1 de cada 4 hogares elegibles a nivel nacional—2.8 millones de un total de 11.6 millones—lo que significa que existen todavía casi 9 millones de hogares que no reciben el beneficio de la leche; aún eliminado a los que son elegibles para el PASL pero que atienden Oportunidades o el Programa de Apoyo Alimentario—con los cuales



existe formalmente una mutua exclusión—significa que hay al menos 4 millones de hogares más a las que el PASL debería abocarse a atender, conforme a lo establecido en sus ROP y en la Misión de Liconsa.

Por otro lado, es muy claro que el programa pudo crecer rápidamente de 2001 a 2003, precisamente cuando la posición financiera de la empresa era saludable, pero empezó a crecer de forma mucho más lenta cuando dejó de serlo.¹²¹ Además, es evidente que la relación de costos se manifiesta también en la cobertura geográfica del programa, pues en la medida que resulta más costoso y menos rentable para Liconsa brindar los apoyos en las localidades menores a 5,000 habitantes, se ha inhibido el crecimiento del programa en las zonas rurales—donde la población tiende a ser más pobre y por lo mismo con mayores carencias nutricionales—tendiendo a reforzar la de por sí sesgada presencia en las zonas urbanas y metropolitanas—donde la gente es relativamente menos pobre y con menores carencias.¹²²

En justicia, se debe reconocer que en los años recientes Liconsa ha hecho enormes esfuerzos para mejorar sus operaciones y ampliar los beneficios sociales, logrando avances que son especialmente meritorios a la luz de las dificultades financieras y operativas que se señalan en las evaluaciones; sin

¹²¹ Si bien hay diversos factores que pueden influir sobre el crecimiento del programa, tales como los operativos de actualización del padrón de beneficiarios y las limitaciones para la apertura y mantenimiento de las lecherías en algunas zonas, en opinión del equipo evaluador la disminución de los márgenes de ganancia y eventualmente la generación de pérdidas, han influido de manera muy importante sobre las dinámicas de crecimiento y presencia geográfica del programa.

¹²² El PASL presenta costos crecientes para la distribución de leche en polvo en las zonas rurales, porque hay que llevar pequeños volúmenes de leche a muchas localidades, que frecuentemente se encuentran alejadas de los centros urbanos desde donde se produce y distribuye ésta se produce y distribuye. Además, las familias en estas zonas son las que disponen de menos dinero para pagar por la leche—aún al precio anterior de \$3.50 por litro—y que menos la consumen a pesar de que realmente la necesitan más; esto hace que la leche Liconsa tenga un movimiento de inventarios reducido, lo que a su vez aumenta los costos de distribución y reduce el incentivo para la incorporación de más distribuidores. En resumen, llegar más lejos y a gente más pobre, cuesta más. Por otro lado, cabe aclarar que el Programa Oportunidades tiene una amplia presencia en este tipo de localidades, y debido a la mutua exclusión de beneficiarios también contribuye a acotar la cobertura del PASL; con todo, el argumento anterior sobre la limitante que representa la estructura de costos, sigue siendo válido.



embargo, de cara a los retos ya conocidos y a los que se avecinan, no es claro que pueda seguir haciéndolo sin realizar cambios sustantivos, sin adaptarse.

D. Llegar más lejos, beneficiar a más, lograr más: áreas de oportunidad y propuestas para ampliar la presencia, cobertura y el impacto del PASL y de Liconsa

1) *El reto de expandir la cobertura hacia los pobres extremos en las localidades rurales*

Expandir la cobertura hacia las familias en situación de pobreza alimentaria y de capacidades que viven en las localidades rurales menores a 5,000 habitantes, ha representado un verdadero reto para Liconsa. Este segmento de población debería ser particularmente relevante para el PASL, ya que presenta los mayores riesgos y déficits nutricionales y por lo mismo requiere más del tipo de apoyos que proporciona el programa.¹²³ Además, en estos ámbitos la alta incidencia y severidad de la pobreza se combina también con altos índices de marginación. Sin embargo, la cobertura actual de beneficiarios en estas localidades representa apenas 13.6% del padrón total, con casi 800 mil individuos, y si bien para 2006 ya dejó de disminuir, la cobertura simplemente no ha podido crecer más allá de eso en los años recientes.

La dinámica del PASL en estas localidades se relaciona con dos factores principales. Por un lado, con la amplia presencia del Oportunidades en la zona rural y el surgimiento del Apoyo Alimentario en las localidades más pequeñas—programas con los cuales el PASL tiene mutua exclusión de beneficiarios. La ausencia o salida del PASL de estas localidades no sería gran problema si toda su población objetivo fuera atendida por alguno de estos dos programas; sin

¹²³ Para mayores detalles sobre la situación nutricional de este grupo de población, refiérase a la ENSANUT 2006.



embargo, este no es el caso, ya que los requisitos y criterios de elegibilidad para las familias e individuos beneficiarios elegibles no son iguales, y además porque la cobertura de Apoyo Alimentario es muy limitada. Así, existe población elegible para el PASL no sólo en condiciones de pobreza sino también de alta marginación, que no es atendida por ninguno de los otros dos programas.¹²⁴

Por otro lado, el PASL presenta costos crecientes para la distribución de leche en polvo en las zonas rurales, porque hay que llevar pequeños volúmenes de leche a muchas localidades, que frecuentemente se encuentran alejadas de los centros urbanos desde donde se produce y distribuye ésta se produce y distribuye. Además, las familias en estas zonas son las que disponen de menos dinero para pagar por la leche—aún al precio de \$4.00 por litro—y que menos la consumen a pesar de que realmente la necesiten más; esto hace que la leche Liconsa tenga un movimiento de inventarios reducido, lo que a su vez aumenta los costos de distribución y reduce el incentivos para la incorporación de más distribuidores. En resumen, llegar más lejos y a gente más pobre, cuesta más.

La problemática arriba señalada no se resolverá adecuadamente con el aumento de precio ni con los recursos fiscales para compensar las pérdidas. Aún cuando se estableciera un esquema de precios diferenciados para la leche en polvo que lo dejara nuevamente en \$3.50 por litro, en el mejor de los casos esto haría que el padrón dejara de caer en estas localidades, pero no ayudaría a expandirlo. Si se simplemente se otorgaran subsidios fiscales al PASL, esto compensaría por las pérdidas globales pero Liconsa seguiría teniendo con mayores costos en las localidades pequeñas, lo cual evidentemente no ayuda a que crezca precisamente en ellas.

¹²⁴ Para un análisis detallado sobre la interacción de los programas alimentarios federales en el territorio, véase Soto, Jorge Mario, Juan Eduardo Lozano y Víctor Aramburu. 2006. *Pobreza, vulnerabilidad y riesgo nutricional: Un análisis integral de los programas sociales de apoyo alimentario en México*. Proyecto de investigación para el Instituto Nacional de Desarrollo Social (por publicarse).



Por todo lo anterior, el equipo evaluador recomienda a la Sedesol, a la SHCP, al titular del Ejecutivo Federal ya la Cámara de Diputados, que se considere la conveniencia de las siguientes medidas alternativas:

- a. Asignar un subsidio fiscal especial dirigido específicamente a extender la cobertura del PASL a cargo de Liconsa hacia las familias en pobreza alimentaria y de capacidades que vive en localidades menores a 5 mil habitantes, para compensar por los mayores costos operativos que implica otorgarles los beneficios.
- b. Ampliar los recursos y la cobertura del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, para que pueda crecer más rápidamente y atender mejor al segmento de población de referencia. Para ello, habría también que modificar las Reglas de Operación de dicho programa, para que pudiera operar en las mismas localidades en las que lo hacen el PASL y Oportunidades—puesto que actualmente señala lo contrario—y para que considerara localidades de hasta 5 mil habitantes en vez de 2,500. Cabe destacar que un componente básico de la despensa en especie que se otorga mensualmente, es una dotación de 8 sobres de leche en polvo fortificada, equivalentes a 16 litros.

2) *Las potencialidades del Programa Comercial*

Como se mencionó en el apartado anterior, durante los años recientes la venta de suplementos alimenticios y de leche líquida y en polvo a precio no subsidiado han generado ingresos y ganancias muy significativas, por lo cual de 2003 a la fecha el equipo evaluador ha recomendado a la empresa ampliar estas actividades. Sin embargo, no es sino hasta el actual ejercicio de evaluación que el verdadero



potencial del Programa Comercial empieza a apreciarse, si bien de manera un tanto fortuita.

Por una parte, a partir de los problemas financieros que se suscitaron por el mantenimiento del precio en \$3.50 desde junio de 2001 hasta noviembre de 2006, el papel del Programa Comercial como mecanismos para cubrir o disminuir las pérdidas financieras de Liconsa se fue haciendo más relevante, de manera que convino a la empresa irlo ampliando paulatinamente, en la medida de sus necesidades y posibilidades, pero sin un esfuerzo especialmente planeado y dirigido. Es así como, además de los suplementos alimenticios para Oportunidades que de sí mismos están copados por la cobertura de dicho programa, fueron surgiendo nuevos productos—como las leches saborizadas, en complemento de la conocida como institucional—y se fue ampliando la base de clientes y las formas de distribución—por ejemplo, aumentando la venta a los DIF estatales. Por otra parte, en la medida en que se fue ampliando la compra de leche fresca a través del PALN, se fue dedicando cada vez más de este insumo a la venta de leche marca Frisia, por lo que se amplió y diversificó más la venta de leche a población abierta.

Finalmente, la ampliación del programa comercial fue tan importante que llegó a representar casi la cuarta parte del litraje equivalente de leche que produce Liconsa. Como se aprecia en el capítulo de resultados de impacto, la penetración de las leches comerciales en particular ha sido tal, que en la encuesta para la evaluación de 2006, entre 1 y 2 de cada 3 familias no beneficiarias que viven cerca de los puntos de atención del PASL, manifestaron que compran leche comercial con regularidad, variando la proporción dependiendo del estrato geográfico que se trate. De hecho, fue precisamente la alta presencia de esta leche, lo que obligó al equipo evaluador a cambiar el modelo de estimación de impacto en el consumo para las familias beneficiarias del PASL. Fue precisamente este problema técnico el que ha hecho que el potencial de beneficio del Programa



Comercial se aprecie mejor, más allá de lo que representa para Liconsa en términos puramente financieros:

- a) Las familias que compran leche comercial en los puntos de venta de Liconsa, pagan por ella un precio no subsidiado pero sí muy por debajo del prevaleciente en los mercados privados—entre 30 y 40% menos, dependiendo de qué tipo de leche o formulas lácteas de marcas privadas consumen normalmente--con lo cual su gasto en leche disminuye, sin generarle costos al erario público.
- b) Muchas de estas familias no solo disminuyen su gasto, sino que también aumentan de manera relevante su consumo de leche—como se puede inferir de las diferencias entre el primer y segundo ejercicio de la evaluación de impacto.
- c) En el caso de las familias que sustituyen fórmulas lácteas por leche Liconsa, ya sea líquida o en polvo, reciben además leche verdadera, y de muy buena calidad. Este beneficio también lo obtiene todos aquellos que recibe estas leches de forma gratuita o subsidiada, a través de los desayunos escolares y despensas que distribuyen los DIF estatales y otras instituciones.
- d) Cuando consumen leche alguna de las leches en polvo de Liconsa—todas las cuales están fortificadas—las familias también reciben un beneficio nutricional adicional que no pueden obtener en ninguna otra leche de marcas privadas. Como en el caso anterior, este beneficio también lo reciben aquellos consumen los desayunos escolares y despensas de los DIF estatales y otras instituciones.



Así, es claro que tanto la venta de leche comercial a población abierta como la venta a clientes institucionales que hace Liconsa, representan por sí mismas una serie de beneficios sociales similares a los del PASL, con la ventaja de que no requieren de recursos fiscales sino que generan ingresos y ganancias adicionales a Liconsa.

Cabe señalar que al venderse a un precio por encima de los costos de producción, la leche del Programa Comercial de Liconsa no genera como tal un efecto de *dumping* o de competencia desleal para los industrializadores privados de leche. En todo caso, lo que hace es mejorar la competencia y aumentar la eficiencia de los mercados comerciales de leche. De hecho, es posible que algunos de ellos estén copiando en buena medida el modelo de Liconsa, puesto que recientemente han generado algunas presentaciones similares a la leche fresca del PASL y a la leche Frisia—fresca pasteurizada en bolsa de polietileno—a precios menores a los que ellos mismos venden en otras presentaciones.

Por todo lo anterior, se recomienda a Liconsa y a Sedesol ampliar la producción y venta de las leches comerciales de Liconsa, a efecto de extender sus beneficios sociales sin generar cargas al erario público. Adicionalmente, se recomienda explorar alternativas para la diversificación tanto de los mercados que atiende como de las líneas de productos que actualmente maneja.

3) *Medidas complementarias*

Las principales restricciones formales a la ampliación de la presencia geográfica y la cobertura del PASL son precisamente las dos que hemos tratado aquí: la mutua exclusión entre Oportunidades y el PASL y el problema de la sustentabilidad financiera de Liconsa. Su revisión y eventual solución implicarían la posibilidad de llevar los beneficios del programa a más localidades y nuevas poblaciones, ampliando el impacto del programa y cumpliendo mejor sus objetivos. En este



sentido, a continuación señalamos algunas líneas e ideas adicionales que recomendamos sean consideradas para el proceso de extensión.

- a. Los ahorros y ganancias por la venta de leche a beneficiarios de mayores ingresos relativos y consumos, que viven principalmente en las áreas urbanas, podrían aplicarse como subsidios cruzados para financiar y ampliar numérica y geográficamente la atención a beneficiarios de menores ingresos y menores consumos. Esto sería particularmente recomendable en las zonas rurales, en las microrregiones prioritarias y en las regiones indígenas, donde existen pérdidas en lo financiero por los elevados costos de distribuir la leche en polvo en las zonas más alejadas y por las bajas ventas, pero que hay efectos especialmente positivos en lo alimentario, nutricional y social.
- b. Se recomienda realizar estudios de factibilidad acerca de la venta libre de leche Liconsa sin padrón a toda la población que la requiera en las zonas y regiones antes mencionadas. Se recomienda esto porque que las ventas en dichas zonas son relativamente bajas, el padrón afecta la eficiencia de la entrega, el desvío de leche hacia otras poblaciones probablemente no sería muy elevado, y el hábito del consumo de la leche es débil y convendría fomentarlo.
- c. Se sugiere la incorporación de un nuevo grupo de beneficiarios: los varones adolescentes de 13 a 15 años. Esta es una sugerencia que se ha hecho ya en años anteriores, pero que no ha sido considerada apropiadamente por Liconsa y Sedesol, a pesar de que el grupo de referencia se incluye dentro los fundamentos y técnicos del programa:

El valor de empezar a cuidar la salud de los huesos desde (edades) tempranas se explica por el hecho de que los momentos de mayor crecimiento óseo ocurren durante la infancia y la adolescencia. El



primer periodo se produce entre el nacimiento y los 2 años. El segundo corresponde a la pubertad, entre los 11 y los 14 años para las mujeres y entre los 13 y los 17 para los varones. El calcio en los adolescentes colabora en mejor desarrollo de la masa y de la densidad ósea. (Subrayado nuestro)¹²⁵

De esta manera, se expresa la necesidad de cuidar la salud de los adolescentes como grupo de edad y no por género específico. Asimismo, el Dr. Alberto Lifshitz director general de Coordinación y Desarrollo de los Institutos Nacionales de Salud de la Secretaría de Salud Pública, expresa en la *Revista del Consumidor* de la Profeco que:

La adolescencia es una etapa crítica para la formación del esqueleto. Muchas osteoporosis de la edad adulta mayor se relacionan con que no hubo una completa formación ósea durante la adolescencia. El elemento crítico es el calcio, abundante en la leche y los lácteos, de tal forma que el consumo de leche durante la adolescencia puede vincularse con la salud ósea de la senectud.¹²⁶

Finalmente, se pudiera pensar que otorgar el beneficio a las adolescentes del sexo femenino pero no a los del masculino contribuye a un enfoque de género de las políticas sociales, esto sería inapropiado. Como se mencionó en el apartado de diseño de la presente evaluación, el PASL no aplica realmente un enfoque de esta naturaleza cuando atiende a las mujeres, sino que se basa propiamente en criterios de vulnerabilidad nutricional con bases fisiológicas. En este sentido, la incorporación de las adolescentes de 12 a 15 de años debe responder a las necesidades nutricionales de los adolescentes como grupo amplio, sin distinción de su género particular. El avance en la determinación de los grupos de beneficiarios elegibles debe ser realmente congruente con el espíritu

¹²⁵ Zubirán, Salvador. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición. "Fundamentos Técnicos del Programa de Abasto Social de Leche". capítulo 6, pp. 152 y 153.

¹²⁶ Revista del Consumidor. "Leche, mitos y realidades". México, número 356, octubre 2006. p. 62.



del enfoque de equidad de género, y por tanto, el equipo evaluador sugiere que se incorpore a los varones de 13 a 15 años como beneficiarios elegibles.



E. Conclusiones y recomendaciones globales

Primera. Se recomienda nuevamente a Liconsa, Sedesol y la SHCP, que modifiquen las ROP del PASL para eliminar la mutua exclusión de beneficiarios con respecto del Programa Oportunidades, tanto a nivel de las familias como de los individuos elegibles. A pesar de ser las iniciativas focalizadas de combate a la pobreza más amplias del país, la normatividad vigente establece formalmente una mutua exclusión de beneficiarios—esto es, que si una familia está en Oportunidades no puede estar en el PASL y viceversa—para evitar una supuesta duplicidad de beneficios, en especial en cuanto las transferencias de ingreso. Sin embargo, el equipo evaluador ha analizado ampliamente esta cuestión, concluyendo que no existe una duplicidad de beneficios entre ambos programas que justifique la mutua exclusión.

Las conclusiones de una serie de estudios y análisis cuestionan tanto la visión de la duplicidad como la conveniencia de la mutua exclusión, a partir de los siguientes hallazgos principales:

- a) Los resultados de las encuestas especiales con familias Oportunidades, Liconsa y Sin programa, rechazaron siempre las hipótesis de duplicidad en el ingreso y en el consumo de leche. Esto es fundamentalmente porque las familias beneficiarias del PASL que serían también elegibles para Oportunidades, aumentan mucho su consumo de leche pero sólo no así su ingreso disponible para consumos distintos de leche, mientras que las de Oportunidades aumentan su ingreso y consumo general, pero no así el consumo de leche.
- b) El PASL tiene su impacto final sobre la nutrición mientras que Oportunidades lo tiene sobre la educación y la salud; por lo tanto, los



- impacto de ambos programas son complementarios y sinérgicos, y no duplicados y competitivos.
- c) Las verdaderas duplicidades de beneficios son relativamente pequeñas y fáciles de ajustar, excluyendo en todo caso sólo a los niños menores de 2 años, a las mujeres en periodo de gestación y lactancia.
 - d) La competencia por recursos fiscales entre ambos programas es relativamente pequeña, dado que el PASL requiere sólo de recursos complementarios para cubrir los déficits por mantener un precio menor a los costos, y sería nula si se obtiene la autosuficiencia financiera de Liconsa en su conjunto.
 - e) En la práctica, muchas familias tiene ambos programas, especialmente en las zonas urbanas, debido a los problemas operativos y políticos ligados que implica hacer efectiva la mutua exclusión.

Segunda. Las recomendaciones de eliminar la mutua exclusión de beneficiarios entre Oportunidades y el PASL contenidas en las evaluaciones de 2003, 2004, 2005 y primera etapa de 2006, no han sido atendidas apropiadamente por las autoridades y especialmente por la SHCP, que las ha rechazado sistemáticamente sin proveer argumentación o evidencia alguna. Así, la mutua exclusión se ha mantenido, a pesar que la duplicidad de beneficios nunca se ha probado lógica o empíricamente, y de que tampoco se han refutado la argumentación o las conclusiones de las evaluaciones. En 2006 se eliminó la mutua exclusión en las ROP de Oportunidades, pero sigue vigente en las del PASL.

Por lo anterior, se recomienda una vez más a Liconsa, Sedesol y la SHCP, que modifiquen las ROP del PASL para eliminar la mutua exclusión de beneficiarios con respecto de Oportunidades, tanto a nivel de las familias como de los individuos elegibles. En caso que se rechace nuevamente esta recomendación, se recomienda entonces que la autoridad o autoridades responsables presenten



formalmente y sustenten adecuadamente los argumentos y las evidencias para rechazarla.

Tercera. A pesar de las voluntades y esfuerzos para solucionar el problema del precio de venta de la leche y de los recursos fiscales para Liconsa, en opinión del equipo evaluador el acuerdo alcanzado en enero de 2007 entre los líderes parlamentarios y la SHCP no soluciona el problema financiero del programa y de la empresa. Liconsa va a requerir de una cantidad importante de recursos adicionales para operar en condiciones de solvencia financiera, para al menos mantener la cobertura actual del PASL y evitar el riesgo de quiebra técnica.

A partir del aumento en el precio de \$3.50 a \$4.50 por litro a fines de 2006, se suscitaron una serie de controversias y desacuerdos públicos entre diversos actores políticos, que terminó en un acuerdo entre los representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo. Dicho acuerdo consistió en aplicar 500 mdp en recursos fiscales para que Liconsa disminuyera el precio de \$4.50 a \$4.00 pesos por litro, permitir a Liconsa actualizar el precio conforme a la inflación anual, y modificar la fórmula para determinar el precio de compra de leche a productores nacionales por parte de Liconsa, para que sea igual que el del mercado internacional.

Sin embargo, el precio de \$4.00 por litro no compensa las pérdidas de Liconsa en términos reales y costos—aún actualizándolo por inflación en lo sucesivo—y los recursos fiscales autorizados no serán suficientes para ello. Si hubiera mantenido igual la estructura de precios y costos de 2006 a 2007, los recursos autorizados hubieran cubierto sólo parcialmente las pérdidas del PASL, y no hubieran alcanzado para cubrir las que el PALN por sí mismo le genera a Liconsa. Sin embargo, los precios de la leche importada han venido aumentando drásticamente: de 2,500 dólares en noviembre de 2006 pasaron a 3,300 para marzo de 2007, y se prevé que para mediados de año rondan los 3,750—esto es, un aumento del 50%. Si bien el equipo evaluador no puede hacer una



aproximación precisa, es evidente que los costos de Liconsa aumentarán sustancialmente, y las pérdidas no podrán cubrirse con los recursos fiscales autorizados.

Cuarta. A efecto de enfrentar los problemas y retos financieros de Liconsa, el equipo evaluador recomienda las siguientes medidas en el corto plazo:

- a) Se recomienda a Liconsa hacer un análisis financiero que permita establecer escenarios de corto y mediano plazo acerca de los efectos del incremento del precio de la leche internacional y de la compra de leche nacional sobre la posición financiera de Liconsa, para prever medidas que permitan disminuir los costos y las pérdidas, así como estimar las necesidades de recursos adicionales.
- b) Se recomienda a Liconsa reestructurar y ampliar sustancialmente el alcance de su Programa Comercial, para aumentar los ingresos propios de la empresa. En los años recientes, la producción de suplementos alimenticios para el Programa Oportunidades y la venta de leche líquida y en polvo a precio no subsidiado, entre otras actividades, han generado ganancias muy significativas—en 2006 fueron casi la cuarta parte de los ingresos totales de Liconsa y más de 340 mdp en utilidades netas—que ayudaban a compensar o al menos disminuir las pérdidas del PASL, lo cual es nunca como ahora esta medida resulta más importante y urgente.
- c) Se recomienda a la Sedesol, la SHCP y a la Cámara de Diputados que, a través de ampliaciones al PEF 2007, se aseguren recursos fiscales suficientes para cubrir las pérdidas operativas de Liconsa durante el año, tanto las generadas por PASL como las del PALN.



Quinta. El esquema financiero y el modelo operativo del PASL y de Liconsa muestran señales progresivas de agotamiento y falta de adecuación. Si bien consideramos que la existencia del programa y de la empresa están plenamente justificadas y que el modelo teórico-conceptual del PASL sigue siendo válido, hay problemas de carácter fundamental que el esquema financiero y el modelo operativo actuales no han podido resolver, y no se ve que puedan hacerlo en el futuro.

Un primer problema es la creciente dificultad para mantener la autosuficiencia a través de la importación de leche en polvo barata, que fue la premisa de la reestructuración del PASL y de Liconsa en los años noventa. El hecho que 2007 sea el tercer año consecutivo en que se deban asignar recursos fiscales emergentes en vez de autorizados a inicio de año, es una señal de que ya no se puede seguir tratando a Liconsa como si fuera autosuficiente, porque ya no lo es—señal que no parece apreciarse cabalmente. Por supuesto, se puede lograr nuevamente la autosuficiencia financiera sin cambiar el esquema financiero, pero entonces Liconsa tendría que poder vender leche a un precio por encima de los costos de producción—que es precisamente lo que no se le ha permitido hacer, y que de sí mismo presentaría desventajas importantes si se llega por encima de un cierto límite. Un segundo problema se relaciona con la cobertura, y se expresa en el déficit crónico de atención de la población objetivo, con sólo 1 de cada 4 familias elegibles atendidas; la disminución de la tasa de crecimiento de los beneficiarios, especialmente de 2004 en adelante; la permanencia de un marcado sesgo urbano en la presencia geográfica del programa, en detrimento de las zonas rurales; así como la focalización real hacia los pobres moderados en lugar de los pobres extremos, que son los que presentan mayores riesgos nutricionales y más necesitan el programa. Estas limitaciones en los beneficios del programa se desprenden de su modelo operativo, y están a su vez ligadas al esquema financiero y al desarrollo histórico de la empresa.



En justicia, se debe reconocer que en los años recientes Liconsa ha hecho enormes esfuerzos para mejorar sus operaciones y ampliar los beneficios sociales, logrando avances que son especialmente meritorios a la luz de las dificultades financieras y operativas que se señalan en las evaluaciones; sin embargo, de cara a los retos ya conocidos y a los que se avecinan, no es claro que pueda seguir haciéndolo sin realizar cambios sustantivos, sin adaptarse.

Sexta. Se recomienda a Liconsa, Sedesol, la SHCP y a la Cámara de Diputados, repensar cuidadosamente y en su caso redefinir el esquema financiero y operativo del PASL y de Liconsa, para poder enfrentar adecuadamente las nuevas realidades de precios, costos y requerimientos fiscales, así como para asegurar el mantenimiento y la ampliación de los cobertura y los beneficios económicos, sociales y nutricionales que generan el programa y la empresa. Si bien esta medida no es urgente, seguramente sí es la más importante que se puede derivar de la evaluación. Esto implica al menos considerar la combinación de algunas medidas como las siguientes:

- a) establecer precios de venta de la leche para PASL que, en promedio, estén más cercanos a los costos de producción;
- b) desarrollar esquemas de subsidios cruzados y precios diferenciados para apoyar el crecimiento de la cobertura en las zonas rurales y hacia las poblaciones en pobreza de capacidades y alimentaria;
- c) programar anualmente y de inicio recursos fiscales para compensar las pérdidas de operación del PASL;
- d) ampliar y consolidar el papel y alcance del Programa Comercial, como fuente de ingresos complementarios y como instrumento para extender los beneficios de Liconsa a las familias no beneficiarias del PASL.

Séptima. Para enfrentar el reto de expandir la cobertura hacia los pobres extremos en las localidades rurales, el equipo evaluador recomienda a la Sedesol,



a la SHCP, al titular del Ejecutivo Federal ya la Cámara de Diputados, que se considere la conveniencia de las siguientes medidas alternativas:

- a) otorgar un subsidio especial dirigido específicamente a extender la cobertura del PASL a cargo de Liconsa hacia las familias en pobreza alimentaria y de capacidades que vive en localidades menores a 5 mil habitantes; ó
- b) ampliar los recursos y la cobertura así como adecuar las reglas de operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, para que pueda crecer más rápidamente y atender mejor al segmento de población de referencia.

Octava. La venta de leche comercial a población abierta así como la venta a clientes institucionales que hace Liconsa, representan por sí mismas una serie de beneficios sociales similares a los del PASL que no se habían considerado anteriormente de forma adecuada. Dichos beneficios incluyen la disminución del gasto en leche, el aumento del consumo en leche, así como la mejora de la calidad y el aumento del contenido nutricional de los productos lácteos que consumen.

La venta de leche del Programa Comercial de Liconsa no sólo tiene la ventaja de no requerir recursos fiscales sino generar ingresos y ganancias adicionales a Liconsa, sino que además, al venderse a un precio por encima de los costos de producción, no genera un efecto de *dumping* o competencia desleal para los industrializadores privados de leche. En todo caso, lo que hace es mejorar la competencia y aumentar la eficiencia de los mercados comerciales de leche.

Novena. Se refuerza la recomendación a Liconsa para ampliar la producción y venta de las leches comerciales de Liconsa, no sólo para compensar las pérdidas



del PASL sino a efecto de extender sus beneficios sociales sin generar cargas al erario público. Adicionalmente, se recomienda explorar alternativas para la diversificación tanto de los mercados que atiende como de las líneas de productos que actualmente maneja.

Décima. Para llegar más lejos, beneficiar a más familias y lograr mayores impactos, el equipo evaluador propone algunas líneas e ideas adicionales que recomendamos sean consideradas para la ampliación de la cobertura del PASL.

- a) Se recomienda establecer una estrategia específica para realizar subsidios cruzados, de manera que los ahorros y ganancias por la venta de leche a beneficiarios de mayores ingresos relativos y consumos, que viven principalmente en las áreas urbanas, se apliquen para financiar y ampliar numérica y geográficamente la atención a beneficiarios de menores ingresos y menores consumos. Esto sería particularmente recomendable en las zonas rurales, en las microrregiones prioritarias y en las regiones indígenas, donde existen pérdidas en lo financiero por los elevados costos de distribuir la leche en polvo en las zonas más alejadas y por las bajas ventas, pero que hay efectos especialmente positivos en lo alimentario, nutricional y social.

- b) Asimismo, se recomienda realizar estudios de factibilidad acerca de la venta libre de leche Liconsa sin padrón a toda la población que la requiera en las zonas y regiones antes mencionadas. Se recomienda esto porque que las ventas en dichas zonas son relativamente bajas, el padrón afecta la eficiencia de la entrega, el desvío de leche a la hacia otras poblaciones probablemente no fuera elevada, y el hábito del consumo de la leche es débil y convendría fomentarlo.



- c) Finalmente, se incorporar a los varones adolescentes de 13 a 15 años como un nuevo grupo de beneficiarios elegibles para el PASL. Esta es una sugerencia que se ha hecho ya en años anteriores, pero que no ha sido considerada apropiadamente por Liconsa y Sedesol, a pesar de que el grupo de referencia se incluye dentro los fundamentos y técnicos del programa, y de otros expertos externos lo consideran prioritario para atenderse con base en el consumo de leche fortificada. Cabe mencionar que el PASL no aplica realmente un enfoque de género a manera de preferencia, sino que retoma criterios de vulnerabilidad nutricional con bases fisiológicas. En este sentido, la incorporación de las adolescentes de 12 a 15 de años debe responder a las necesidades nutricionales de los adolescentes como grupo amplio, sin distingo de su género particular. El avance en la determinación de los grupos de beneficiarios elegibles debe ser realmente congruente con el espíritu del enfoque de equidad de género, y por tanto, se sugiere incorpore también a los varones de 13 a 15 años como beneficiarios elegibles.



X. Bibliografía

- Agarwal, Bina (editor). (2005). *Sen's Work and Ideas*. London: Routledge.
- 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. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales. México: Siglo XXI.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2005). *Gestión social: ¿cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales?* México: Siglo XXI.
- Coleman, James S (1981). *Longitudinal Data Analysis*. New York: Basic Books.
- Davidson, E. J. (2004). *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*. Thousand oaks: SAGE.
- Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES) (2001). *Metodología para la elaboración de la matriz de marco lógico*. Documentos de evaluación de impacto. Santiago, Chile.
- Drèze, Jean y Amartya Sen (1991). *The Political Economy of Hunger (Volume 1: Entitlement and Well-Being)*. Cambridge, Cambridge University Press.
- 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.
- Gold, Marthe, Joanna Siegel, Louise Russell and Milton Weinstein, (ed.) (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.
- Gubrium, Jaber F (Ed.). 2001. *Handbook of Interview Research: Context & Method*. Thousand Oaks, California: SAGE.
- 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.
- INCMNSZ. (2002). *Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa*. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”. Mimeo.
- INN. (1999). *Encuesta Nacional de Nutrición 1999*. México: Instituto Nacional de Nutrición.
- 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.



- 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.
- Levin, Henry M. y Patrick J. McEwan (2000). *Cost-Effectiveness Analysis: Methods and Applications*. Thousand Oaks: SAGE.
- 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.
- Lipsey, Mark W. y David B. Wilson (2000). *Practical Meta-Analysis*. Thousand Oaks: SAGE.
- 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.
- 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.
- Ochoa, Enrique, (2000). *Feeding Mexico: The Political Uses of Food since 1910*. San Francisco: SR Books.



- 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.
- PNUD, (2000). *Informe del PNUD sobre la pobreza 2000: Superar la pobreza humana*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD, (2004). *Informe del PNUD sobre la pobreza 2004: Superar la pobreza humana*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD, (2005). *Informe del PNUD sobre la pobreza 2005: Superar la pobreza humana*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- 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.
- Ravallion, Martin (1999). "Is More Targeting Consistent With Less Spending?". *Working Papers on poverty, income distribution, safety nets and micro-credit*. 2079. Washinton, D.C.: The World Bank.
- 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. (1995). "The Political Economy of Targeting." en Van De Walle, D. y K. Nead, (eds.) *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. World Bank- Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Sen, Amartya K, (2000). *Develoment as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Shadish, W.R., Cook, T.D., y 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.



Székely, Miguel, (2005). *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza. Escuchando "Lo que dicen los pobres"*. Miguel Ángel Porrúa –SEDESOL-CIESAS-ANUIES.

Székely, Miguel (editor) (2005). *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: Miguel Ángel Porrúa –SEDESOL-CIDE-ANUIES.

Tashakkori, Abbas and Teddlie, Charles. (1998). *Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Torres Torres, Felipe. (2001). *Ingreso y alimentación de la población en el México del siglo XX*. México: Editorial Miguel Angel Porrúa-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.

Vélez, Félix, (comp.) (1994). *La pobreza en México: causas y políticos para combatirla*. México: Fondo de Cultura Económica.

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.



XI. Anexo 1: Memoria de la aplicación del puntaje del PASL a la ENIGH 2005

A. Antecedentes

Con el objetivo de tener una referencia a nivel nacional y por región del PASL acerca del universo de posible atención del Programa, para relativizar su cobertura en el periodo de referencia de la evaluación externa 2006, se aplicaron a la ENIGH 2005 los parámetros del sistema de puntaje por regiones desarrollado en 2002 por la empresa Certiorum S.C.

Para facilitar la revisión y/o corrección de las operaciones realizadas, se decidió utilizar el paquete SPSS ya que el mismo permitiría integrar guiones (syntax) con los procesos de manejo de las bases de datos correspondientes. Por lo anterior, fue preciso convertir previamente las tablas que originalmente se distribuyen en formato de Microsoft Access (MDB) al formato de SPSS (SAV).

B. Determinación de valores de las variables requeridas¹²⁷

- Se filtró la información de residentes de los hogares para considerar solamente a los miembros de los mismos, es decir, se excluyeron a los servidores domésticos, sus familiares y huéspedes¹²⁸.
- Para determinar la existencia de miembros del hogar con seguridad social, se seleccionó a los que declararon tener servicios médicos como prestación laboral, en cualquiera de las siguientes modalidades: IMSS, ISSSTE, PEMEX, ejército, marina, de universidades o privados, con excepción de gastos médicos mayores.
- Para definir a los miembros del hogar con ingresos, en primer lugar se seleccionaron a los perceptores de ingreso corriente monetario sin importar el tipo de ingresos (por trabajo, renta de la propiedad, jubilaciones o pensiones, etc.), en segundo lugar a los que, dentro del ingreso corriente no monetario, recibieron productos o servicios específicamente como pago en especie, y tras lo anterior se determinó quienes recibían cualquiera de los dos tipos de ingreso. Para definir a los no perceptores, la cantidad de perceptores se restó

¹²⁷ El orden en que aquí aparecen no necesariamente es en el que se encuentran en la syntax correspondiente, ya que el procesamiento de la información pudo requerir otro orden.

¹²⁸ Excepto en el consumo de alimentos, ya que casi la totalidad de los gastos no indica quien los realizó ni se puede saber quienes se beneficiaron por los mismos.



del número de miembros del hogar. Finalmente, se dividió a los no perceptores entre los perceptores¹²⁹.

- Para determinar si el jefe de hogar¹³⁰ contaba o no con estudios completos a nivel básico, se seleccionó a los que declararon no tener escolaridad, haber cursado sólo preescolar o haber aprobado nada más hasta quinto año de primaria.
- Para determinar la frecuencia de consumo de alimentos se consideró lo siguiente:
 - Carne de res o de puerco: se incluyeron los distintos cortes de carne magra, vísceras y otros preparados (milanesa, chuleta, hamburguesa o molida)
 - Frijol: de cualquier especie, ya sea a granel o envasados (en lata, en bolsa, etc.)
 - Carne de ave: pollo entero o en piezas, sus vísceras, otras aves (gallina, pavo, pato, etc.) y otros preparados (jamón, nugget, etc.)
 - Frutas: de cualquier especie, ya sea frescas o procesadas (en almíbar o conserva, en jalea o en mermelada)
 - Refrescos: sólo refrescos de cola o de sabores.

Se incluyeron los gastos tanto monetarios como no monetarios en dichos productos.

Dado que la ENIGH no capta la frecuencia de consumo, los hogares se distribuyeron¹³¹ en cinco grupos a partir del monto de gasto en cada uno de los grupos de alimentos: entre más gasto se imputó mayor frecuencia de consumo (con excepción de los hogares sin gasto en cada uno de los grupos de alimentos seleccionados).

- Para determinar el hacinamiento el calculó se realizó por vivienda (hogar principal en viviendas habitadas por más de un hogar¹³²) y se imputó a todos sus hogares, debido a que en los hogares secundarios no se contó con el número de cuartos-dormitorio.
- Para determinar la tenencia y/o antigüedad del equipamiento del hogar se consideró lo siguiente:
 - Lavadora: que el hogar fuera propietario de al menos una lavadora

¹²⁹ A los hogares sin perceptores se les asignó el máximo valor del índice de dependencia económica encontrado entre los hogares con al menos un perceptor, el cual fue de 14.

¹³⁰ En la ENIGH 2005 no se captó si el jefe del hogar residía o no en el mismo.

¹³¹ Dichos grupos se crearon con hogares ponderados según el factor de expansión de la propia ENIGH.

¹³² Dado que ya se conocía la aparente falta de un hogar principal (folio terminado en cero), previo a este paso se corrigió el folio 20051110181 a 20051110180.



- Vehículo: que el hogar fuera propietario de al menos un automóvil, camioneta cerrada o con cabina (van o minivan), o camioneta de caja (pick up, redilas, etc.)
- Teléfono: que el hogar contara con línea telefónica o teléfono celular como servicio del hogar
- Videocasetera: que el hogar fuera propietario de al menos una videocasetera

Dado que la ENIGH no capta la antigüedad del equipamiento del hogar, los hogares se distribuyeron¹³³ en cinco grupos a partir del ingreso corriente monetario¹³⁴: entre más ingreso se imputó menor antigüedad a cada equipamiento (con excepción de los hogares sin tenencia de al menos uno de los aparatos o servicios seleccionados).

C. Aplicación del sistema de puntaje

- Para determinar la región en la que se encuentra cada hogar, se extrajeron de la variable “ubicación geográfica” de la ENIGH las claves de entidad federativa y municipio, a partir de las cuales se asignó la región correspondiente¹³⁵.
- Al concluir la determinación de los valores de cada una de las variables consideradas en el sistema de puntaje, se asignó el beta correspondiente a cada región y se sumaron dichos ponderadores junto con el beta constante, para posteriormente aplicar la ecuación del modelo.
- La calificación de cada hogar conforme al modelo se realizó a partir de los puntos de corte determinados para cada región, con lo cual se obtuvo una clasificación inicial de hogares que podrían considerarse como potenciales beneficiarios.
- Además de lo anterior, se reclasificaron los hogares que aprobaron el sistema de puntaje para considerar como potenciales beneficiarios efectivos a los que contaran con población objetivo. Debido a que la ENIGH no captó información de discapacitados ni mujeres en gestación o lactancia, sólo se tomaron en cuenta a los hombres y mujeres de hasta 12 años, a las mujeres de 13 a 15 años, a las mujeres de 45 a 59 años, y a los hombres y mujeres de 60 años o más.

¹³³ Ídem.

¹³⁴ A los hogares sin ingreso corriente monetario se les asignó valor cero en dicha variable.

¹³⁵ Las zonas metropolitanas especificadas se consideraron conforme al estudio “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”, publicado por SEDESOL-CONAPO-INEGI en noviembre de 2004.





XII. Anexo 2: Análisis y prospectiva de la sustentabilidad financiera de Liconsa en la evaluación de medio término

A. La sustentabilidad financiera de Liconsa: actualizar el precio o incrementar los recursos fiscales

1) *Antecedentes*

Desde 2002 a la fecha, el equipo evaluador ha analizado detalladamente la situación financiera del PASL y de Liconsa en su conjunto, señalando sus principales fortalezas y debilidades y haciendo las recomendaciones que se han considerado pertinentes para evitar situaciones que pusieran afectaran negativamente la solvencia financiera de la empresa, la cobertura de beneficiarios y el impacto del programa.

De manera particular, desde la evaluación del año 2003 hemos observado que la posición financiera de Liconsa ha ido deteriorándose progresivamente y poniéndose en riesgo, debido fundamentalmente a que el precio de venta de la leche para el PASL se mantiene fijo en \$3.50 por litro desde junio de 2001, mientras que los costos de producción y distribución han ido aumentando. Una vez que los costos del programa son superiores a sus ingresos por venta, la pérdida debe ser cubierta fundamentalmente ya sea por otros ingresos propios de su actividad comercial—en específico, de lo que se conoce como el Programa Comercial, los complementos alimenticios para el Programa Oportunidades y la maquila de leche¹³⁶, que junto con el PASL, conforman Programa Consolidado de

¹³⁶ La actividad comercial de Liconsa incluye fundamentalmente la venta de diversos productos como (i) suplementos alimenticios para el Programa Oportunidades; (2) la venta de leche a los DIF de algunos estados, leche marca Frisia y leches saborizadas a precio preferencial pero sin subsidio, conocida en su conjunto como Programa Comercial; y (3) la pasteurización o maquila de leche a productores privados.



Liconsa—o por recursos fiscales especialmente asignados al PASL; de no hacerlo así, la situación financiera de la empresa se ve afectada ineludiblemente.

Al cierre del año de 2003 la operación del PASL comenzó a ser deficitaria, en ese momento el equipo evaluador advierte que podría generarse un problema financiero, y recomendó que, si se pretendía mantener autofinanciable en lo general a Liconsa, se revisaran los lineamientos que regían la operación del PASL, incluyendo los topes en atención a beneficiarios, la compra de leche a productores nacionales, e incluso el precio de venta de la leche para Abasto Social. De no hacerlo así, la operación en su conjunto podría resultar deficitaria en el corto plazo, requiriendo entonces recursos fiscales para mantener o aumentar los niveles de atención, conforme lo establecían los objetivos del propio Programa de Abasto Social de Leche.

Para el año 2004 el Programa Consolidado de Liconsa—PASL y Programa Comercial—dejó de ser autofinanciable. Las pérdidas acumuladas en el ejercicio 2004 ascendieron a 228.4 millones de pesos, equivalentes a 5% del total de las ventas netas. Asimismo, el análisis mostraba que desde el 1 de junio del 2001—fecha en que se fijó el precio de la leche del PASL en \$3.50 por litro—hasta diciembre de 2004, el precio de venta había perdido hasta entonces 64 centavos por litro en términos reales; es decir, ajustado a la inflación general. Por ello, el equipo evaluador hizo las siguientes recomendaciones a Liconsa, la Sedesol y la SHCP:

- aumentar los ingresos por actividades comerciales complementarias, hasta donde fuera posible dadas las limitaciones inherentes a las mismas; y
- ajustar el precio de venta de la leche líquida en zonas urbanas a \$4.00 por litro para resarcir la pérdida por inflación y el incremento en los costos, pero mantenerlo en \$3.50 por litro para la leche en polvo y las



zonas rurales, o en su defecto dedicar recursos fiscales específicamente para cubrir las pérdidas financieras del PASL.

En cuanto a la primera recomendación, Liconsa efectivamente ha aumentado los ingresos por venta de productos comerciales distintos del PASL. En cuanto a la segunda, en el proyecto de presupuesto para 2005 se planteó que Liconsa alcanzaría el equilibrio financiero a fines del ejercicio fiscal, con un precio de \$4.00 por litro. Sin embargo, en enero el titular del Ejecutivo Federal anunció que el precio se mantendría en \$3.50 por el resto del año, por lo que dicho equilibrio no se alcanzó. Durante el 2004, Liconsa superó la situación de quiebra técnica¹³⁷ a través de una reestructuración de su capital social. Con las pérdidas en el ejercicio 2005 por 387.5 millones de pesos, la entidad se acercó nuevamente a caer en la característica de quiebra técnica.

Por lo anterior, en la evaluación de 2005 el equipo evaluador hizo dos recomendaciones a Liconsa, Sedesol, SHCP, al titular del Ejecutivo y la Cámara de Diputados—todos los cuáles estaban involucrados en las decisiones que afectaban la situación financiera del PASL y de Liconsa:

- ajustar el precio de venta de la leche líquida de \$4.00 ó \$4.50 por litro en el año 2006, procurando mantener o aumentando en menor medida el precio de la leche en polvo, al menos para las zonas rurales; o
- alternativamente, asignar recursos fiscales especiales para cubrir las pérdidas que el PASL iba a acumular a lo largo del año 2006.

2) *Situación actual*

¹³⁷ La característica de quiebra técnica se define como la pérdida de las dos terceras partes del capital social.



En esta ocasión, en el presupuesto de egresos de 2006 sí se incluyeron recursos fiscales para cubrir el deficiente de operación, al menos en lo que toca al primer semestre. Con una aportación federal de 718 mdp, durante el periodo enero-junio el Programa Consolidado tuvo un saldo a favor de poco más de 10 mdp ó 0.03% de sus ingresos; sin embargo, el PASL presentó pérdidas por casi 133 mdp ó 5.7%, con todo y las transferencias fiscales. La diferencia entre el Programa Consolidado y el PASL se compensó con las ganancias derivadas de las actividades comerciales de Liconsa. No obstante, al cierre de este trabajo no queda claro que la situación financiera de Liconsa se mantenga en balance hasta finales de año.

Cabe recordar que el PASL atiende actualmente sólo a 1 de cada 5 hogares beneficiarios elegibles a nivel nacional—2.8 millones de un total de 14.2 millones. Esto significa que existen todavía más de 11 millones de hogares que no reciben el beneficio de la leche; aún eliminado a los que son elegibles para el PASL pero que atienden Oportunidades o el Programa de Apoyo Alimentario—con los cuales existe mutua exclusión—significa que hay al menos 5 millones de hogares más a las que el PASL debería atender, conforme a lo establecido en sus reglas de operación y en la Misión de Liconsa. Si se quiere mantener y extender la cobertura y los beneficios del PASL a las familias en los años por venir—es indispensable aumentar los ingresos disponibles del programa y de la empresa, pues una intervención social que no cubre sus pérdidas financieras o no las ve compensadas, no puede sobrevivir ni mucho menos crecer.

3) El precio de venta vs. el costo de producción

Evidentemente, la causa más importante que ha determinado los problemas financieros del PASL y de Liconsa es que el precio de venta de la leche para Abasto Social se haya mantenido fijo en \$3.50 por litro por 5 años, perdiendo valor en términos reales y operativos. Para entender mejor el problema, vale la pena



explorar dos formas distintas de juzgar el precio de la leche Liconsa: las pérdidas por inflación y el incremento en los costos de producción.

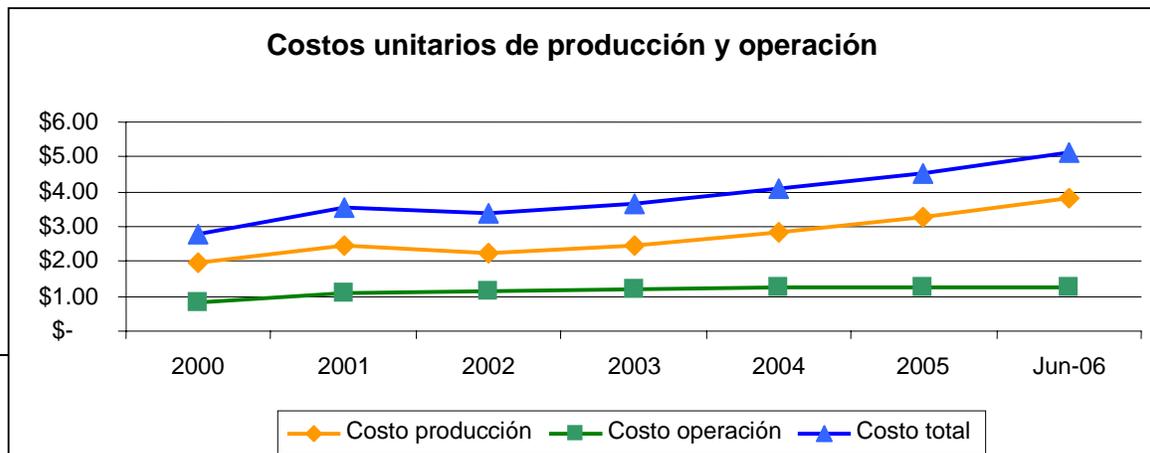
En la primera forma de abordar el problema, utilizamos como elemento de análisis el índice precios al consumidor del subsector alimentos, bebidas y tabaco—que es el dato disponible más apropiado para entender los efectos inflacionarios relevantes, en ausencia de uno especial para el conjunto de las diferentes leches que circulan en el país. Al hacer el ajuste obtenemos que, de junio de 2001 a junio de 2006, el precio de venta de la leche Liconsa ha perdido 84 centavos por litro; esto implica que, por cada litro que se vende en 2006, Liconsa ingresa sólo 2.66 pesos de 2001 en términos reales. Con base en esta estimación, se puede pensar que con incrementar el precio de venta en 84 centavos se obtendría un balance financiero para el PASL, al menos con los datos al cierre del primer semestre.

Cuadro 8.1
Costos unitarios de producción y operación de leche para el PASL
(precio/litro)

Ejercicio	Costo producción	Costo operación	Costo total
2000	\$ 1.96	\$ 0.83	\$ 2.79
2001	\$ 2.46	\$ 1.09	\$ 3.55
2002	\$ 2.23	\$ 1.13	\$ 3.36
2003	\$ 2.46	\$1.22	\$ 3.68
2004	\$ 2.83	\$ 1.26	\$ 4.09
2005	\$ 3.29	\$1.27	\$ 4.55
Junio 2006	\$ 3.84	\$ 1.28	\$ 5.15

Fuente: Elaboración con datos proporcionados por Liconsa

Gráfico 8.1
Costos unitarios de producción y operación de leche para el PASL





La segunda forma nos ofrece una luz distinta sobre el problema. Los costos de producción de la leche Liconsa dependen fundamentalmente de los costos de sus insumos, y en particular de los de la leche en polvo importada y de la leche fresca que se compra a través del Programa de Adquisición de leche Nacional (PALN). Por la manera en que se estructura actualmente, el PALN cubre casi todos sus costos con recursos fiscales enfocados a cubrir el diferencial entre el precio que paga a los productores y el precio de la leche importada, por lo cual podemos eliminar este factor del análisis. En cuanto a los costos relacionados con la leche en polvo de importación, durante los últimos años se han incrementado por encima de la inflación prevaleciente en México, debido al alza de los precios en los mercados internacionales y a los movimientos del tipo de cambio. Así, a junio de 2006, el costo medio por litro se estimó en aproximadamente \$5.15; esto implica que producir un litro de leche fortificada Liconsa cuesta aproximadamente \$1.65 más que lo que se obtiene por su venta.

En términos de sus efectos sobre la situación financiera del PASL y de Liconsa, la segunda aproximación es la que verdaderamente importa, pues es la que se refleja en estructura de costos y en sus estados financieros. Con base en esta estimación, se tendría que incrementar el precio de venta en \$1.65 centavos para obtener un balance financiero para el PASL. Así, **en términos de su valor real para la operación del PASL, la falta de actualización del precio representa casi el doble de las pérdidas estimadas con base en la inflación.**

4) Las proyecciones financieras para el PASL y Liconsa



A efecto de entender el contexto para la toma de decisiones, debemos aclarar que, en sentido estricto, **la alternativa no se encuentra entre subsidiar o no al programa, sino en cuánto, para qué y bajo qué condiciones.** La aclaración es pertinente porque, a menos que hubiera un incremento en el precio de venta de la leche cercano o superior a los \$5.15 por litro del costo de producción—lo cual no parece factible ni necesariamente conveniente, al menos en el corto plazo—el PASL y Liconsa seguramente van a seguir acumulando pérdidas financieras. Así, **con o sin aumento de precio se van a tener que dedicar recursos fiscales al programa,** si se quiere evitar que surja nuevamente una situación que ponga en grave riesgo la posición financiera de Liconsa; evidentemente, con el aumento el monto del subsidio sería menor, pero seguramente tendrá que haberlo de cualquier forma.

Con base en el análisis de los estados financieros de Liconsa del año 2000 a la fecha así como en las proyecciones para el segundo semestre de 2006, se estima que, ausencia de un incremento al precio de la leche, **Liconsa requerirá recursos fiscales por un monto de entre 1,250 y 1,300 millones de pesos, para cubrir sus pérdidas de operación acumuladas en el ejercicio 2006.**¹³⁸

¹³⁸ La estimación incluye los recursos para cubrir las el sobrepeso que se paga por la compra de leche a productores nacionales, que a pesar de ser propiamente de otro programa, se cuentan dentro del costo de operación del PASL.



Estado de resultados consolidado de Liconsa, 2000 - 2006 (millones de pesos corrientes)							
Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ventas Netas	3,305	3,880	4,157	4,191	4,324	4,621	4,945
Costo de ventas	2,193	2,962	2,722	3,066	3,588	4,316	4,944
Utilidad o (pérdida) bruta	1,112	918	1,435	1,125	736	305	1
Gastos de operación	907	1,002	1,084	1,204	1,216	1,218	1,269
Utilidad o (pérdida) de operación	205	(84)	351	(79)	(480)	(913)	(1,268)
Otros (gastos) y/o ingresos	91	49	12	9	39	7	25
Utilidad (pérdida) antes de recursos fiscales	296	(35)	363	(70)	(441)	(906)	(1,243)
Recursos fiscales para cubrir déficits de operación	0	142	0	251	300	564	1,300
Utilidad o (pérdida) Abasto Social de Leche	296	107	363	181	(141)	(342)	57
Subsidios al Programa Tortilla	0	1,247	775	103	0	0	0
Gastos de operación del Programa Tortilla	172	1,348	859	155	0	0	0
Utilidad o (pérdida) Tortilla	(172)	(101)	(84)	(52)	0	0	0
Utilidad o (pérdida) PASL y Tortilla	124	6	279	129	(141)	(342)	57
Costo integral de financiamiento	102	62	83	79	87	40	42
Actualización del resultado del ejercicio	23	(2)	7	7	0	(5)	3
Utilidad o (pérdida) antes de I.S.R. y P.T.U.	45	(58)	203	57	(228)	(387)	18

Una proyección precisa de lo que ocurriría en los años posteriores escapa a los datos y al tiempo disponibles para esta etapa de la evaluación, pero sí podemos obtener algunas referencias útiles a partir del comportamiento de las variables ligadas a los costos de operación—principalmente el precio de la leche en polvo internacional, el precio de la leche fresca y en polvo nacional, el tipo de cambio, así como los costos de manufactura y distribución—que hemos observado en años anteriores. Así, el equipo evaluador considera los siguientes escenarios para el año 2007, bajo la premisa de mantener el equilibrio financiero:

- a. Sin aumento de precio y manteniendo la cobertura actual de 5.8 millones de beneficiarios individuales, Liconsa requeriría aproximadamente 1,750 millones de pesos en recursos fiscales.
- b. Con aumento de precio de 1 peso por litro y manteniendo el nivel de cobertura, Liconsa necesitaría alrededor de 750 millones de pesos, principalmente destinados para cubrir el sobreprecio pagado por la compra de leche nacional.
- c. Sin aumento de precio pero expandiendo la cobertura a 6.5 millones—que sería una meta deseable y factible para 2007—se requerirían entre 1,900 y 2,000 millones de pesos adicionales.



- d. Con aumento de precio y expandiendo la cobertura, Liconsa requeriría al menos entre 1,150 y 1,250 millones de pesos.

Al margen de que se puedan estimar de manera más precisa los montos arriba señalados, es evidente que Liconsa va a requerir de una cantidad importante de recursos fiscales para operar en condiciones de solvencia financiera, aún considerando un eventual aumento en el precio de venta de la leche. Por lo anterior, **el equipo evaluador recomienda a la Sedesol, la SHCP y a la Cámara de Diputados, que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2007, se aseguren recursos fiscales suficientes para cubrir las pérdidas operativas de Liconsa, independientemente de que se decida aumentar o no el precio de venta de la leche.** Dichos recursos serían sustancialmente menores con el aumento que sin él, pero en todo caso deberán considerarse en el monto que corresponda.

Una vez que ha quedado manifiesta la necesidad de que se dediquen recursos fiscales a Liconsa, queda aún por resolver la cuestión del monto y utilización de los mismos. Para ello se deberá primero decidir si las pérdidas de operación se mantienen en sus niveles y tendencias actuales, o si se disminuyen parcialmente con un aumento en el precio de venta de la leche, que reduzca a su vez el déficit de operación.

5) ¿Aumentar el precio o los recursos fiscales?: los criterios para decidir

Al margen de realizar otras intervenciones posibles de menor escala—especialmente a través del aumento en la venta de productos comerciales—el equilibrio financiero y el aumento de la capacidad de atención sólo se pueden lograr por la vía del precio o de los recursos fiscales. Evidentemente, decidir entre ambas alternativas es una cuestión que implica consideraciones que van más allá



del mero problema financiero de Liconsa que el equipo evaluador ha valorado técnicamente. La decisión entre el incremento del precio o de los recursos fiscales incluye también componentes de orden teórico, ético, ideológico y político ligados a visiones distintas del desarrollo social, el combate a la pobreza y las políticas públicas. En la primera opción, se tiende más hacia el autofinanciamiento de las intervenciones, mientras que en la segunda se tiende más hacia el subsidio por vía del erario público. En opinión del equipo evaluador, ninguna de estas aproximaciones es intrínsecamente superior a la otra, y hay experiencias nacionales e internacionales de éxito en ambas vías; pero las opciones específicas disponibles son claramente distintas, y sus implicaciones también lo son.

Asimismo, la toma de decisiones trasciende a la propia Liconsa, e incluye al menos a la Sedesol, a la SHCP, al titular del Ejecutivo y a la Cámara de Diputados, que son las autoridades relacionadas directamente con ellas. En una perspectiva más amplia de políticas de estado, la decisión sin duda conlleva discusiones en el ámbito político-partidista, social, académico y ciudadano, en virtud del tamaño del programa, la naturaleza del problema y los costos de las soluciones alternativas.

Ante esta situación, es importante establecer algunos criterios básicos que sirvan como puente para conectar las diversas posiciones y ayuden a los tomadores de decisiones a valorar mejor las alternativas disponibles. Para ello, los miembros del equipo evaluador del Tecnológico de Monterrey consideramos que es fundamental entender primero claramente cuáles son los fines y propósitos del programa—esto es, de lo que el Estado mexicano se ha propuesto lograr—para luego discutir las conveniencia o no de las alternativas específicas que permitan seguirle dando viabilidad.



Las Reglas de Operación 2006 y las discusiones más amplias acerca de los objetivos y evolución histórica del PASL—que se resumen en los apartados de diseño de esta evaluación y las anteriores—dejan claro que **el PASL es una iniciativa de corte alimentario y nutricional** que busca prevenir la desnutrición y contribuir al desarrollo de capacidades. Esto se pretende lograr mediante el suministro de leche fortificada con vitaminas y minerales, el cual a su vez se incentiva o fomenta otorgando un beneficio al ingreso o subsidio económico que está implícito en el precio. Lo anterior implica que—una vez que la leche se ha fortificado, lo que amplía y asegura el impacto nutricional—lo fundamental para el programa es que los beneficiarios consuman más leche Liconsa de lo que consumirían en ausencia del mismo; esto significa que **lo más importante son los efectos sobre el consumo, y no como tal los efectos sobre el ingreso**. Desde la perspectiva del PASL, los beneficios sobre el ingreso deben considerarse fundamentalmente medio para alcanzar el fin del programa, y no cómo el fin en sí mismo. Así, analicemos brevemente ahora los efectos sobre el ingreso y el consumo que tendría una eventual decisión de subsidiar al programa con recursos fiscales.

En lo que toca al ingreso, cabe aclarar que los beneficios por la vía del precio también pueden contribuir a disminuir la severidad de la pobreza—que es uno de los objetivos específicos del PASL—en tanto que reduzcan el gasto total en leche de las familias beneficiarias y liberen recursos para otros consumos. Dicho efecto se considera como una transferencia de ingreso, puesto que equivale a que se les diera una cantidad de dinero en efectivo a las familias cada vez que compran leche, por el monto exacto de lo que dejaron de gastar.¹³⁹ Sin embargo, para transferir ingreso con la intención de apoyar el consumo genérico de las familias pobres, el PASL y los subsidios en especie en general suelen ser mucho menos

¹³⁹ Para el caso del PASL, esto es precisamente lo que en las estimaciones de impacto hemos denominado “transferencia de ingreso disponible”, para diferenciarlo de la transferencia de ingreso total o ahorro total, que se estima a partir del diferencial entre el precio de la leche Liconsa y la de mercado.



eficientes y equitativos que los subsidios con base en dinero en efectivo o vales de despensa. Por el contrario, para fomentar el consumo de productos particulares, los subsidios en especie a esos productos suelen ser mucho más eficientes y equitativos que los subsidios con base en dinero o vales. Esto queda más claro una vez que se identifican y evalúan bien el conjunto amplio de costos, efectos y externalidades asociadas a cada tipo de intervención. Entonces, **si lo que se busca es disminuir la severidad de pobreza, puede ser mejor y más barato entregar a las familias pobres apoyos directos en efectivo o en vales**—como lo hacen Oportunidades y algunos programas de los gobiernos del Distrito Federal y de otras entidades del país—**que apoyarlas indirectamente en el precio de la leche**—como lo hace el PASL.

Una vez aclarados los fines y propósitos del programa, en las secciones siguientes los miembros del equipo evaluador presentamos algunos datos relevantes sobre las alternativas y exploramos brevemente algunas ideas que consideramos pertinentes, a efecto de brindar elementos para informar la discusión y la toma de decisiones.

- Como fundamento teórico, utilizaremos principalmente la aproximación microeconómica del comportamiento del consumidor, el análisis de distribución del ingreso, así como algunos elementos básicos de la evaluación de las políticas públicas de compensación y subsidio.
- Como fundamento empírico, tomaremos principalmente los resultados de las evaluaciones de impacto que hemos hecho a partir de 6 encuestas en hogares beneficiarios y no beneficiarios del PASL, el análisis de los diversos grupos de enfoque y entrevistas profundas con amas de casa y jefas de familia que hemos realizado en los últimos años, y lo que reflejan los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2005 y de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006.



Para arrojar más luz sobre las discusiones y decisiones pendientes, en los análisis subsecuentes consideraremos las siguientes alternativas específicas:

- aumentar en el precio de la leche, con un monto de 1 peso por litro; o
- asignar recursos fiscales adicionales, por un valor aproximado de entre 1,000 millones de pesos si se mantiene la cobertura actual, y de 1,250 millones si se amplía—que es lo que se puede estimar a partir de los datos presentados en la sección anterior.

De esta manera, buscamos valorar opciones que son en principio equivalentes desde el punto de vista estrictamente financiero de Liconsa, y comparables desde la perspectiva más amplia de una decisión de política pública.

6) Efectos e implicaciones de aumentar el precio

Un eventual incremento en el precio de venta de la leche tendría efectos sobre cuatro variables fundamentales: (a) el gasto en leche de las familias beneficiarias, que es lo que se conoce como “efecto ingreso”; (b) el ahorro en el gasto leche, que representa la transferencia de ingreso o el subsidio implícito que reciben por la vía del precio; (c) la transferencia de ingreso disponible para otros consumos distintos de leche, que se considera equivalente a un subsidio directo en efectivo; y (d) el consumo de leche, ligado a lo que se denomina “efecto sustitución”. Estas variables están cercanamente relacionadas y tienen interacciones complejas, pero para los propósitos de este trabajo procuraremos simplificar el análisis, buscando mantener siempre la validez intrínseca de las conclusiones. Las estimaciones que presentamos se basan en los resultados obtenidos en los capítulos de impacto de las evaluaciones, y especialmente en el que denominamos como “Segundo estudio” del trabajo correspondiente a 2006.



- a. En cuanto a la primera variable, es de esperarse que el aumento de precio genere normalmente también un aumento del gasto en leche de las familias beneficiarias. Para ejemplificar, si el incremento fuera en el orden de 1 peso por litro, iría de \$3.50 a \$4.50; asumiendo que los niveles de consumo se mantienen—sobre lo cual desarrollamos abajo—el gasto en leche Liconsa de las familias se incrementará en la misma proporción que el precio—esto es, en 28.57%. Con un consumo promedio de 8.27 litros semanales de leche Liconsa a nivel nacional, un aumento de 1 peso esto implica que el gasto en leche de las familias beneficiarias iría de \$37.69 a \$45.96 a la semana.
- b. Sin embargo, en cuanto a la variable del ahorro en el gasto en leche—o el monto del subsidio implícito—este disminuye en una proporción sustancialmente menor a lo aumenta el precio. Con precios de la leche de marcas comerciales en alrededor de 9 pesos por litro en promedio,¹⁴⁰ esto implica que las familias ahorrarían ya no 5.50 sino 4.50 pesos por litro. Por simple aritmética—regla de tres—el aumento en el precio de la leche Liconsa representa un incremento de 28.57% por litro, pero el ahorro en el gasto en leche disminuye en 18.18% por litro. Siguiendo el caso anterior, con base en el consumo de 8.27 litros de leche Liconsa se estima actualmente un ahorro semanal de \$45.49, que disminuiría en todo caso a \$37.22. Esto significa que, aún con un eventual aumento de 1 peso de la leche Liconsa, su precio estaría al menos 50% por debajo del de mercado, por lo que el incentivo para comprar leche Liconsa y el

¹⁴⁰ Por supuesto, el dato de 9 pesos por litro para la leche de mercado no es del todo preciso, pues varía de forma importante dependiendo del tipo, presentación y marcas de leche, de si se trata verdaderamente de leche o de fórmulas lácteas, así como del ámbito específico geográfico y segmento socioeconómico específico del que se trate. Con todo, consideramos que el dato es una referencia válida para este análisis a nivel general.



apoyo al ingreso que reciben los beneficiarios del PASL seguirían siendo muy relevantes.

- c. En lo que toca al ingreso disponible que las familias beneficiarias pueden usar para otros consumos distintos de leche, se estima que, con un eventual aumento en el precio, la transferencia disminuiría de aproximadamente 688 a 258 pesos al año en promedio—esto es, 430 pesos. asumiendo que el consumo de leche Liconsa se mantiene constante en 8.27 litros por semana. Un aspecto importante a resaltar es que las familias beneficiarias con mayores ingresos relativos—aquellas en el rango de la pobreza moderada o patrimonial—son las que reducen más su gasto y reciben más beneficios económicos, mientras que las familias beneficiarias con menores ingresos relativos—las que se encuentran en el rango de la pobreza extrema o de capacidades y alimentaria—reducen su gasto en menor medida y por lo tanto reciben menos beneficios económicos.
- d. En cuanto a su efecto sobre el consumo de leche, consideramos que un aumento de precio tendría efectos diferenciales dependiendo de la localización geográfica y condición económica de las familias beneficiarias, así como del tipo de leche que compran. Para el análisis, tomaremos sólo el caso de dos tipos familias, localizadas en dos ámbitos geográficos específicos, que consumen dos tipos distintos de leche.
 - i) Para las familias en situación de pobreza patrimonial—el rango de lo que normalmente se considera como pobreza moderada—que habitan en la Zona Metropolitana de la ciudad de México (ZMCM)—donde se concentra la mayor parte del padrón de Liconsa—y consumen sólo leche líquida, el aumento



prácticamente no disminuiría su consumo de leche, o en todo caso la disminución sería marginal. Esto es porque para estas familias la leche y en especial de la leche líquida es parte importante de su canasta básica de consumo¹⁴¹, lo que implica que tiene una elasticidad-precio muy baja—esto es, que aumentos en el precio disminuyen menos que proporcionalmente el consumo de los mismos¹⁴².

- ii) Por otro lado, para las familias en situación de pobreza alimentaria y de capacidades—el rango de lo que normalmente se considera como pobreza extrema—que habitan en zonas rurales—donde Liconsa tiene todavía una escasa cobertura—y consumen sólo leche en polvo, el aumento en el precio sí podría disminuir de forma importante su consumo de leche. Esto es porque para estas familias la leche no se ha consolidado realmente como parte de su canasta básica de consumo, tanto por razones ligadas a su bajo ingreso como de patrones culturales y hábitos alimenticios. Lo anterior sugiere que la leche tiene una elasticidad-precio de bien normal, cercana la unitaria—esto es, que aumentos en el precio disminuyen proporcional o casi proporcionalmente el consumo de los mismos¹⁴³. Más aún, muchas de estas familias reportan que,

¹⁴¹ Para mayores detalles sobre la conformación de la canasta básica y el consumo de leche de las familias por deciles de ingreso y localización geográfica, refiérase a la ENIGH de 2005.

¹⁴² Este planteamiento es consistente con el comportamiento observado en las familias no beneficiarias del programa en condiciones similares a las que sí lo son, cuyo consumo de leche es relativamente alto a pesar de que tengan que pagar precios de mercado a \$9 pesos por litro, o en algunos casos precios preferenciales de Liconsa, pero sin subsidio, a \$6.00 por litro. Asimismo, el planteamiento es también consistente con lo reportado por las amas de casa y jefas de familia beneficiarias de la ZMCM que participaron en los grupos de enfoque realizados a finales de 2003, y en la serie de entrevistas profundas en visitas de campo que el equipo evaluador hizo en 2006. Para mayores detalles, refiérase al capítulo de Evaluación de resultados de esta evaluación.

¹⁴³ Este planteamiento es consistente con el comportamiento observado en las familias no beneficiarias del programa en condiciones similares a las que sí lo son, cuyo consumo de leche es muy bajo. Para mayores detalles, refiérase al capítulo de Evaluación de resultados de esta



con el dinero que tienen para el gasto, no les alcanza para comprar toda la dotación de leche Liconsa a la que tienen derecho, incluso el precio actual de 3.50 por litro¹⁴⁴, lo que refuerza el argumento propuesto.

A la luz de los fines y propósitos del programa, centrados principalmente en el apoyo nutricional y la formación de capacidades, podemos concluir que **el perjuicio principal de aumentar el precio de venta de la leche en 3.50 a 4.50 pesos por litro, es disminuir los niveles de consumo de leche Liconsa de las familias beneficiarias en situación de mayor desventaja.** Con base en los análisis de cobertura y focalización de los años recientes y a reserva de que se hicieran las estimaciones precisas con los criterios para la medición de la pobreza de la Sedesol, consideramos que estas familias **representan aproximadamente un 20% del total de familias beneficiarias que actualmente atiende el programa—esto es, alrededor de 550 mil de un universo de casi 2.8 millones.** Siendo esta una aproximación razonable del costo social fundamental de aumentar el precio, **se puede entonces comparar contra el costo financiero de asignar recursos fiscales al programa por 1,000 millones de pesos, tan sólo para mantener la cobertura en 2007.**

Con todo, **existen algunas alternativas para reducir los impactos negativos hacia las familias más pobres** que implicaría un eventual aumento en el precio de la leche, disminuyendo con ello entonces el costo social de la medida.

- a. Si se decidiera por el aumento del precio de la leche, se recomienda que éste sea aplicado sólo en zonas urbanas y/o para las familias en

evaluación. Asimismo, el planteamiento es también consistente con lo reportado por las amas de casa y jefas de familia beneficiarias y no beneficiarias de las zonas rurales que participaron en los grupos de enfoque de la Evaluación de la Estrategia de Microrregiones—de la cual el PASL forma parte—realizados durante 2006.

¹⁴⁴ Véase los resultados de la encuesta a familias beneficiarias en esta evaluación y en las anteriores.



pobreza patrimonial, procurando mantener el precio de 3.50 en zonas rurales y/o para las familias en pobreza de capacidades y alimentaria. Debido a las complicaciones técnicas y operativas que el planteamiento implicaría, **se recomienda que el aumento se aplique sólo a la distribución de leche líquida, y que se mantenga el precio en la leche en polvo.**

La medida propuesta es consistente con el perfil socioeconómico, riesgos nutricionales y distribución geográfica de las familias beneficiarias, al menos a nivel general. Por un lado, las familias en las áreas atendidas con leche líquida tienden a concentrarse más en el rango de la pobreza patrimonial, en las zonas urbanas y metropolitanas, y presentan déficits nutricionales menores; por otro lado, las familias atendidas con leche en polvo tienden a concentrarse más hacia el rango de la pobreza de capacidades y alimentaria, viven en localidades suburbanas y rurales, enfrentan déficits nutricionales mayores. Cabe señalar también que la leche en polvo tiene elementos de auto-focalización, pues tiende por sí misma a ser más consumida por los más pobres.¹⁴⁵ Debemos mencionar además que, a pesar de que un eventual aumento en el precio de la leche líquida sería sin duda una medida impopular y causaría molestias, la evidencia sugiere la mayoría de las familias beneficiarias estarían dispuestas a pagar más por la leche Liconsa en general y especialmente por la líquida, en función

¹⁴⁵ La leche en polvo en general presenta características de lo que en economía se conoce como “bien inferior”, no por sus características alimentarias sino porque a medida que aumenta el ingreso familiar se consume menos, siendo entonces progresivamente sustituida por leche líquida. Por el contrario, la leche líquida es un bien que se comporta de manera normal, cuyo consumo aumenta conforme aumenta el ingreso de las familias, hasta llegar a un punto óptimo. Esto implica que al mantener un subsidio implícito mayor para la leche en polvo que para la leche líquida, ayuda a solucionar automáticamente el problema de focalizar el mayor apoyo hacia los más pobres, y no debe suscitar preocupaciones mayores en términos de desvío de recursos (*leakage*) hacia otros usos no deseados.



principalmente del aumento de los precios que se ha observado en la leche comercial equivalente durante los últimos años.¹⁴⁶

- b. Con todo, existen familias en pobreza alimentaria y de capacidades que actualmente consumen leche Liconsa líquida, especialmente en la ZMCM; si bien en proporción del padrón éstas tienen una participación baja en comparación con las familias en pobreza patrimonial, en términos absolutos podemos estar hablando de una cantidad sustancial¹⁴⁷. Para estas familias, su consumo de leche Liconsa podría efectivamente disminuir en alguna medida si hubiera un aumento en el precio. Sin embargo, la mayoría de estas familias podrían en principio ser atendidas por otros programas federales, y en especial por Oportunidades, debido a que sus criterios de selección y sistema de puntaje se dirigen precisamente hacia la pobreza alimentaria y de capacidades.

Por lo anterior, el equipo evaluador hace dos recomendaciones adicionales, en caso de que decida aumentar el precio de la leche de Liconsa. Primero, **se refuerza la recomendación de eliminar la mutua exclusión de beneficiarios entre el PASL y Oportunidades**, lo cual además de ser bueno por las razones señaladas en el análisis correspondiente, ayudaría también a compensar por una eventual alza del precio de la leche. Segundo, **se recomienda a Liconsa y a la Sedesol identificar las localidades atendidas por el PASL con leche**

¹⁴⁶ Para mayor detalle y ejemplos, revísense los testimonios y el análisis de los grupos de enfoque realizados en la ZMCM, durante la evaluación del año 2003.

¹⁴⁷ Con los datos y el tiempo disponible, no resulta posible para el equipo evaluador hacer una estimación precisa del número de familias y beneficiarios individuales que tiene actualmente Liconsa, diferenciando por líneas y rangos de pobreza. Sin embargo, el argumento que hacemos arriba es consistente con los análisis de impacto que hicimos de los años 2002 al 2004—cuando dividimos al padrón entre el 50% más pobre y el 50% menos pobre, con base en el sistema de puntaje que determinaba su elegibilidad para el programa—así como con los análisis de cobertura de los años 2003 y 2004, cuando la elegibilidad de las familias pasó de la “pobreza extrema” a la “pobreza”—esto es, del rango de capacidades y alimentaria al de las tres pobrezas, incluyendo la de patrimonio, conforme a los lineamientos del Comité para la medición de la pobreza de la Sedesol.



líquida—fundamentalmente algunas zonas urbanas y la ZMCM—en las que se concentran las familias en pobreza alimentaria y de capacidades, y enviarlas al Programa Oportunidades para que reciban atención prioritaria en los planes de expansión de dicho programa.

7) Efectos e implicaciones de incrementar los recursos fiscales

La alternativa de dedicar más recursos fiscales a Liconsa tampoco está libre de costos y problemas, pues **se trata de 1,000 millones de pesos para mantener la cobertura en 2007**. Para los propósitos de esta exposición, nos centraremos sólo en los siguientes dos aspectos principales: (a) el costo de oportunidad de los recursos; y (b) los efectos económicos y sociales de los subsidios.

- a. La noción de costo de oportunidad indica que, en un contexto de escasez de recursos disponibles pero de múltiples alternativas para su utilización, los beneficios de gastar o invertir en una actividad deben valorarse siempre en función de los que se esperan de hacerlo en otra actividad. En el caso que nos ocupa, el beneficio social de dedicar un cierto monto de recursos al PASL debe compararse con el que se pueda esperar de dedicarlo a otros programas sociales. Circunscribiéndonos sólo a la política social federal, **se debe valorar si los recursos en cuestión pudieran contribuir más a combatir la pobreza si se invirtieran en otros programas** como Oportunidades, Apoyo Alimentario, Hábitat, Desarrollo Local Microrregiones y los de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas—considerando sólo el ámbito de la Sedesol—o el Seguro Popular, Escuelas de Calidad, los de vivienda popular y las empresas sociales—en un ámbito más amplio—que en el PASL a cargo de Liconsa.



Huelga decir que la valoración es compleja, ya que se trata de iniciativas con objetivos, grupos beneficiarios, estrategias operativas y niveles costo-efectividad diferentes, pero todas ellas otorgan beneficios importantes a la población pobre. Obviamente, esto debiera hacerse no solo para considerar los recursos fiscales para el PASL—cuyas relaciones de costo-efectividad son en general muy buenas—sino para cada uno los programas sociales federales. Por supuesto, se puede cuestionar legítimamente por qué no se dedican más subsidios y recursos fiscales a los pobres en comparación con los que se dirigen a otros grupos sociales o económicos; pero a cualquier nivel de asignación presupuestal que otorgue al combate a la pobreza, se deberá decidir entre diferentes proyectos y programas. Como principio general, deben asignarse más recursos a aquellas alternativas:

- (i) que muestren mejores valores de costo-beneficio o costo-efectividad—esto es, que sean más eficientes;
- (ii) que contribuyan más a resolver los problemas que se han planteado—es decir, que muestren más y mejores impactos; y
- (iii) que beneficien más a los más pobres—léase, que sean más progresivos y equitativos.

Así, para una eventual decisión de otorgar recursos fiscales adicionales al PASL, la Cámara de Diputados, el titular del Ejecutivo, la SHCP y la Sedesol deberán valorar el costo de oportunidad y los usos alternativos de dichos recursos, de manera informada, cuidadosa y responsable. Para llevar a cabo esta valoración puede servir no sólo la información interna de los programas, sino también las evaluaciones externas de resultados, pues su objetivo es precisamente brindar datos, análisis y propuestas útiles para la toma de decisiones.



- b. En lo que toca a los efectos económicos y sociales de los subsidios fiscales, los términos de la discusión son similares a los que planteamos antes para los del incremento en el precio, lo cual nos permite simplificar aquí la exposición. Es evidente que, con el subsidio fiscal al PASL y a Liconsa, el gasto en leche, el ahorro o subsidio implícito en el precio, la transferencia de ingreso disponible y el consumo de leche en las familias no se verían afectados, y por lo tanto tenderían a mantenerse en sus valores y tendencias actuales.

Es importante recordar que si bien mantener todos estos beneficios son importantes desde la perspectiva de las familias beneficiarias, no todos ellos lo son necesariamente y ni en igual medida desde la perspectiva de los fines y propósitos del PASL. Por mucho, el más importante es el efecto en el consumo de leche Liconsa por parte de las familias beneficiarias, que es un factor indispensable—en conjunto con la fortificación—para lograr los impactos en nutrición y formación de capacidades que se plantea el programa. Como ya se comentó, en ausencia de los recursos fiscales y siendo estos compensados alternativamente por un aumento en el precio, se espera que el consumo de leche podría disminuir significativamente sólo en el caso de las familias beneficiarias que se encuentran en mayor desventaja—en particular aquellas en pobreza alimentaria y de capacidades que viven en zonas rurales y suburbanas.

Por lo tanto, podemos concluir que **el beneficio principal de subsidiar al programa con recursos fiscales es mantener los niveles de consumo de leche Liconsa de las familias beneficiarias más pobres**. Con base en los análisis de cobertura y focalización de los años recientes y a reserva de que se hicieran estimaciones más precisas, consideramos que estas familias **representan aproximadamente un 20% del total de familias beneficiarias que actualmente atiende el programa—esto es, alrededor**



de 550 mil de un universo de casi 2.8 millones. Siendo esta una aproximación razonable del beneficio fundamental de asignar recursos fiscales, **el costo financiero de entre 1,000 y 1,250 millones de pesos para 2007 que tendría dicha medida se puede comparar contra el costo social de aumentar el precio de la leche de 3.50 a 4.50 pesos por litro.**

8) Medidas complementarias: el reto de expandir la cobertura hacia los pobres extremos en las localidades rurales

Las consideraciones, argumentos y datos que hemos presentado no llevan de sí mismas a una decisión clara y unívoca a favor de incrementar el precio de la leche o asignar recursos fiscales adicionales al PASL, pues como dijimos, dicha decisión incluye necesariamente elementos teóricos, éticos, ideológicos y políticos ligados a visiones distintas del desarrollo social.

Los miembros del equipo evaluador hemos pretendido simplemente ayudar a clarificar el problema y brindar elementos de juicio para valorar las alternativas, pero la discusión y decisión finales corresponden a las diversas autoridades involucradas con el PASL, incluyendo a Liconsa, la Sedesol, la SHCP, al titular del Ejecutivo y a la Cámara de Diputados. Es evidente que cualquier decisión que se tome implicará una serie de costos, que deberán valorarse contra sus beneficios intrínsecos así como contra los de la opción alternativa. No obstante, es indispensable tomar acciones adecuadas y oportunas que permitan a Liconsa tener finanzas sanas para consolidar y ampliar al PASL, hoy por hoy una de las intervenciones nutricionales más grandes y exitosas de América Latina.

Para cerrar este apartado, es pertinente hacer una última consideración, que se liga directamente con la discusión de las alternativas. Nos referimos al reto de expandir la cobertura hacia las familias en situación de pobreza alimentaria y de capacidades que viven en las localidades rurales menores a 5,000 habitantes.



Este segmento de población debería ser particularmente relevante para el PASL, ya que presenta los mayores riesgos y déficits nutricionales y por lo mismo requiere más del tipo de apoyos que proporciona el programa.¹⁴⁸ Además, en estos ámbitos la alta incidencia y severidad de la pobreza se combina también con altos índices de marginación. Sin embargo, la cobertura actual de beneficiarios en estas localidades representa apenas 13.1% del padrón total—poco más de 750 mil individuos—y ha ido disminuyendo rápidamente en los años recientes.

La dinámica del PASL en estas localidades se relaciona con dos factores principales. Por un lado, con la amplia presencia del Oportunidades en la zona rural y el surgimiento del Apoyo Alimentario en las localidades más pequeñas—programas con los cuales el PASL tiene mutua exclusión de beneficiarios. La ausencia o salida del PASL de estas localidades no sería gran problema si toda su población objetivo fuera atendida por alguno de estos dos programas; sin embargo, este no es el caso, ya que los requisitos y criterios de elegibilidad para las familias e individuos beneficiarios elegibles no son iguales, y además porque la cobertura de Apoyo Alimentario es muy limitada. Así, existe población elegible para el PASL no sólo en condiciones de pobreza sino también de alta marginación, que no es atendida por ninguno de los otros dos programas.¹⁴⁹ Por otro lado, el PASL presenta costos crecientes para la distribución de leche en polvo en las zonas rurales, porque hay que llevar pequeños volúmenes de leche a muchas localidades, que frecuentemente se encuentran alejadas de los centros urbanos desde donde se produce y distribuye ésta se produce y distribuye. Además, las familias en estas zonas son las que disponen de menos dinero para pagar por la leche—aún al precio de 3\$.50 por litro—y que menos la consumen a

¹⁴⁸ Para mayores detalles sobre la situación nutricional de este grupo de población, refiérase a la ENSANUT 2006.

¹⁴⁹ Para un análisis detallado sobre la interacción de los programas alimentarios federales en el territorio, véase Soto, Jorge Mario, Juan Eduardo Lozano y Víctor Aramburu. 2006. *Pobreza, vulnerabilidad y riesgo nutricional: Un análisis integral de los programas sociales de apoyo alimentario en México*. Proyecto de investigación para el Instituto Nacional de Desarrollo Social (por publicarse).



pesar de que realmente la necesiten más; esto hace que la leche Liconsa tenga un movimiento de inventarios reducido, lo que a su vez aumenta los costos de distribución y reduce el incentivos para la incorporación de más distribuidores. En resumen, llegar más lejos y a gente más pobre, cuesta más.

La problemática arriba señalada no se resolverá adecuadamente con el aumento de precio ni con los recursos fiscales para compensar las pérdidas. Aún cuando se estableciera un esquema de precios diferenciados para la leche en polvo que lo dejara en \$3.50 por litro, en el mejor de los casos esto haría que el padrón dejara de caer en estas localidades, pero no ayudaría a expandirlo. Si se otorgaran subsidios fiscales en vez del aumento, compensaría por las pérdidas globales del programa, pero Liconsa seguiría con mayores costos en las localidades pequeñas, lo cual evidentemente no ayuda a que crezca.

Por todo lo anterior, el equipo evaluador recomienda a la Sedesol, a la SHCP, al titular del Ejecutivo Federal ya la Cámara de Diputados, que se considere la conveniencia de las siguientes medidas alternativas:

- c. Otorgar un subsidio especial dirigido específicamente a extender la cobertura del PASL a cargo de Liconsa hacia las familias en pobreza alimentaria y de capacidades que vive en localidades menores a 5 mil habitantes. Esta medida se plantea como complementaria y no sustitutiva de cualquier decisión que se tome en torno del aumento del precio o de los recursos fiscales para compensar por las pérdidas del programa.
- d. Ampliar los recursos y la cobertura del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, para que pueda crecer más rápidamente y atender mejor al segmento de población de referencia. Para ello, habría también que modificar las Reglas de Operación de dicho programa, para que



podiera operar en las mismas localidades en las que lo hacen el PASL y Oportunidades—puesto que actualmente señala lo contrario—y para que considerara localidades de hasta 5 mil habitantes en vez de 2,500. Cabe destacar que un componente básico de la despensa en especie que se otorga mensualmente, es una dotación de 8 sobres de leche en polvo fortificada, equivalentes a 16 litros.



B. Conclusiones, recomendaciones y apuntes prospectivos globales

Tercera. La posición financiera de Liconsa ha ido deteriorándose progresivamente debido a la falta de actualización del precio de venta la leche para Abasto Social. La situación ha llegado a niveles tan graves, que llevó a Liconsa al borde la quiebra técnica en 2005, requiriendo recursos fiscales emergentes desde entonces que no se habían contemplado adecuadamente en los PEF de 2005 y 2006. El precio se mantiene fijo en \$3.50 por litro desde junio de 2001, mientras que los costos de producción y distribución han llegado ya a \$5.15 por litro a junio de 2006, lo que representa casi el doble de las pérdidas estimadas con base en la inflación. Esto abre entonces la discusión de reducir las pérdidas a través de un aumento en el precio, o de incrementar los recursos fiscales para compensar por las mismas.

En sentido estricto, la alternativa no es entre subsidiar o no al programa, sino en cuánto, para qué y bajo qué condiciones, ya que con o sin aumento de precio se van a tener que dedicar recursos fiscales al programa, si no se quiere poner en riesgo la posición financiera de Liconsa. Así, se estima que Liconsa requerirá recursos fiscales por un monto de entre 1,250 y 1,300 millones de pesos, para cubrir sus pérdidas de operación acumuladas en el ejercicio 2006. Para el año 2007 y bajo la premisa de mantener el equilibrio financiero, el equipo evaluador considera los siguientes escenarios: (1) sin aumento de precio y manteniendo la cobertura actual de 5.8 millones de beneficiarios individuales, Liconsa requeriría aproximadamente 1,750 millones de pesos en recursos fiscales; (2) con aumento de precio de 1 peso por litro y manteniendo el nivel de cobertura, Liconsa necesitaría alrededor de 750 millones de pesos, principalmente destinados para cubrir el sobrepago pagado por la compra de leche nacional; (3) sin aumento de precio pero expandiendo la cobertura a 6.5 millones—que sería una meta deseable y factible para 2007—se requerirían entre 1,900 y 2,000 millones de



pesos adicionales; y (4) con aumento de precio y expandiendo la cobertura, Liconsa requeriría al menos entre 1,150 y 1,250 millones de pesos.

Por lo anterior, el equipo evaluador recomienda a la Sedesol, la SHCP y a la Cámara de Diputados, que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2007, se aseguren recursos fiscales suficientes para cubrir las pérdidas operativas de Liconsa, independientemente de que se decida aumentar o no el precio de venta de la leche. Dichos recursos serían sustancialmente menores con el aumento que sin él, pero en todo caso deberán considerarse en el monto que corresponda.

Cuarta. El equilibrio financiero y el aumento de cobertura del programa sólo se pueden lograr aumentando el precio o los recursos fiscales. Esto implica no sólo consideraciones financieras sino también otras de orden teórico, ético, ideológico y político ligados a visiones distintas del desarrollo social, el combate a la pobreza y las políticas públicas. En la primera opción, se tiende más hacia el autofinanciamiento de las intervenciones, mientras que en la segunda se tiende más hacia el subsidio por vía del erario público. En opinión del equipo evaluador, ninguna de estas aproximaciones es intrínsecamente superior a la otra, pero son claramente distintas, tienen una serie de ventajas y desventajas particulares. Ante esta situación, es importante establecer algunos criterios básicos que sirvan como puente para conectar las diversas posiciones y ayuden a valorar mejor las alternativas disponibles.

Para ello, debe quedar claro que el PASL es una iniciativa de corte alimentario y nutricional que busca prevenir la desnutrición y contribuir al desarrollo de capacidades; entonces, una vez que la leche se ha fortificado lo más importante son los efectos sobre el consumo, y no como tal los efectos sobre el ingreso. Los beneficios económicos pueden contribuir a disminuir la severidad de la pobreza, pero para ello puede ser mejor y más barato entregar a las familias pobres apoyos



directos en efectivo o en vales, que apoyarlas indirectamente en el precio de la leche. Una vez aclarados los fines y propósitos del programa, se puede analizar mejor las implicaciones que tiene cada alternativa.

Quinta. Un eventual incremento en el precio de venta de la leche de \$3.50 a \$4.50 por litro tendría los siguientes efectos sobre las familias beneficiarias: (1) aumentaría su gasto en leche; (2) disminuiría su ahorro en el gasto leche, que es el subsidio implícito que reciben por la vía del precio; (3) reduciría la transferencia de ingreso disponible para otros consumos distintos de leche; y (4) podría reducir el consumo de leche de algunas familias beneficiarias.

A la luz de los fines y propósitos del programa, podemos concluir que el perjuicio principal de aumentar el precio de venta de la leche en 3.50 a 4.50 pesos por litro, es disminuir los niveles de consumo de leche Liconsa de las familias beneficiarias en situación de mayor desventaja, que representan aproximadamente un 20% del total de familias beneficiarias que actualmente atiende el programa—esto es, alrededor de 550 mil de un universo de casi 2.8 millones. Siendo esta una aproximación razonable del costo social fundamental de aumentar el precio, se puede entonces comparar contra el costo financiero de asignar recursos fiscales al programa por 1,000 millones de pesos, tan sólo para mantener la cobertura en 2007.

Para reducir los impactos negativos hacia las familias beneficiarias más pobres, se recomienda (1) que el eventual aumento se aplique sólo a la distribución de leche líquida, manteniendo en 3.50 el precio en la leche en polvo; (2) eliminar la mutua exclusión de beneficiarios entre el PASL y Oportunidades; y (3) identificar las localidades atendidas por el PASL con leche líquida en las que se concentran las familias en pobreza alimentaria y de capacidades, y enviarlas al Programa Oportunidades para que reciban atención prioritaria en los planes de expansión de dicho programa.



Sexta. La alternativa de dedicar más recursos fiscales a Liconsa tampoco está libre de costos y problemas, pues se trata de 1,000 millones de pesos para mantener la cobertura en 2007. Consecuentemente, se debe valorar si los recursos en cuestión pudieran contribuir más a combatir la pobreza si se invirtieran en otros programas sociales federales que en el PASL a cargo de Liconsa. Como principios generales, deben asignarse más recursos a aquellas alternativas que (1) muestren mejores valores de costo-beneficio o costo-efectividad—esto es, que sean más eficientes; (2) que contribuyan más a resolver los problemas que se han planteado—es decir, que muestren más y mejores impactos; y (3) que beneficien más a los más pobres—léase, que sean más progresivos y equitativos.

Por otro lado, es evidente que con el subsidio fiscal al PASL y a Liconsa, el gasto en leche, el ahorro o subsidio implícito en el precio, la transferencia de ingreso disponible y el consumo de leche en las familias beneficiarias no se verían afectados, y por lo tanto tenderían a mantenerse en sus valores y tendencias actuales. Si bien mantener todos estos beneficios es importante desde la perspectiva de las familias beneficiarias, el más importante es el efecto en el consumo. Por lo tanto, podemos concluir que el beneficio principal de subsidiar al programa con recursos fiscales es mantener los niveles de consumo de leche Liconsa de las familias beneficiarias más pobres, que representan aproximadamente un 20% del total de familias beneficiarias que actualmente atiende el programa—esto es, alrededor de 550 mil de un universo de casi 2.8 millones. Siendo esta una aproximación razonable del beneficio fundamental de asignar recursos fiscales, el costo financiero de entre 1,000 y 1,250 millones de pesos para 2007 que tendría dicha medida se puede comparar contra el costo social de aumentar el precio de la leche de 3.50 a 4.50 pesos por litro, con la posibilidad de mantenerlo en 3.50 para las familias más pobres.



Séptima. Como medidas complementarias para enfrentar el reto de expandir la cobertura hacia los pobres extremos en las localidades rurales, el equipo evaluador recomienda a la Sedesol, a la SHCP, al titular del Ejecutivo Federal ya la Cámara de Diputados, que se considere la conveniencia de las siguientes medidas alternativas: (1) otorgar un subsidio especial dirigido específicamente a extender la cobertura del PASL a cargo de Liconsa hacia las familias en pobreza alimentaria y de capacidades que vive en localidades menores a 5 mil habitantes, ó (2) ampliar los recursos y la cobertura así como adecuar las reglas de operación del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, para que pueda crecer más rápidamente y atender mejor al segmento de población de referencia.



XIII. Anexos metodológicos de la evaluación de resultados (1,2,3 y 4)

A. Anexo 1: Análisis de la calidad de los datos de la encuesta realizada en agosto 2006 y la selección de los casos del estudio

En este apartado verificaremos en primer lugar la calidad de los datos de la encuesta en cuanto al consumo de leche y en cuanto al número de beneficiarios por familia. Eliminamos los casos con errores potenciales, siempre con el fin de no sobre estimar el impacto del PASL. En segunda lugar, verificaremos la comparabilidad de las familias Liconsa con su grupo de control, las familias no Liconsa.

En cuanto al *número de beneficiarios* en las familias, verificamos en primer lugar que todas las familias tengan por lo menos un beneficiario potencial. Este criterio es necesario para hacer comparables las familias que participan en el programa con las que no participan. Si una familia no Liconsa, por ejemplo, no tiene beneficiarios potenciales del programa entonces no puede obtener los beneficios y por lo tanto no es una buena base de comparación para medir el impacto del programa en las familias beneficiarias. No encontramos ninguna familia sin beneficiarios potenciales, ni entre las familias Liconsa, ni entre las familias no Liconsa. En segundo lugar, identificamos las familias Liconsa que reportaron más beneficiarios registrados en Liconsa de lo que hay beneficiarios potenciales en la familia. Se trataría de un error de registro. Sin embargo, la diferencia de uno es posible si un niño cumplió años recientemente o una mujer acaba de dar luz, por ejemplo. Por lo tanto, aceptamos una diferencia de uno entre las dos medidas. En la ZMCM, 12 familias reportaron 2 o más beneficiarios registrados más de lo que hay potenciales; en la zona urbana 6 familias; y en la zona rural igualmente 6 familias. Por lo tanto fueron eliminadas de la muestra.



En cuanto al *consumo de leche*, eliminamos en primer lugar las familias que no consumieron leche durante la semana pasada. Eso fue el caso para 10 familias de la ZMCM, 10 de la zona urbana y 12 de la zona rural. Se trata de familias no Liconsa exclusivamente. Esta restricción proviene del hecho de que no podemos comparar gente que sí consume leche (familias Liconsa) con gente que quizá no consume leche (familias no Liconsa) porque la diferencia en el consumo se puede deber a la tendencia más alta de las familias Liconsa a tomar leche, aun si no tuvieran el apoyo del PASL. En este caso se corre el riesgo de sobreestimar el impacto del programa. Al comparar familias (Liconsa *versus* no Liconsa) que si bebieron leche la semana pasada se disminuye considerablemente ese sesgo. En otras palabras, si existe un impacto del PASL cuando solamente tomamos en cuenta a las familias que toman leche podemos estar aún seguros de la veracidad del impacto.

En segundo lugar verificamos el *consumo de leche Liconsa* con la tarjeta Liconsa. Sabemos que la cantidad máxima es de 24 litros; un consumo mayor se trata probablemente de un error de reporte. Eso es el caso para 2 familias urbanas y 6 rurales. Además, el consumo real no puede ser mayor que la cantidad a la que la familia declara tener derecho. Por esa razón no fue necesario eliminar familias de ninguna área geográfica. Saber que por cada beneficiario registrado, la familia recibe 4 litros de leche por semana (o 8 por el primero en la ZMCM), pudimos introducir un control adicional; la comparación entre el consumo efectivo con la tarjeta y el número de beneficiarios registrados x4. Encontramos y eliminamos 3 familias de la ZMCM, 25 familias urbanas y 14 rurales.

B. Anexo 2: Medición de las variables principales

Consumo total de leche (litros por semana). Para las familias Liconsa el consumo de leche es igual a la suma del consumo semanal de su dotación más el consumo adicional de leche Liconsa más el consumo de otras leches, si lo hubiera. Para las



familias no Liconsa el consumo es igual a la suma del consumo semanal de todas las marcas y tipos de leche, incluyendo la Liconsa, si lo hubiera.

Consumo de leche Liconsa (litros por semana). Se calcula sólo para las familias Liconsa, y es igual a la suma del consumo semanal de la dotación establecida más el consumo adicional de leche Liconsa, si lo hubiera.

Consumo por beneficiario (litros por semana). Se calcula para las familias Liconsa y no Liconsa, siendo el resultado de dividir el consumo total de leche por semana entre el número de beneficiarios elegibles en la familia: niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad; mujeres adolescentes de 12 a 15 años; mujeres en periodo de gestación o lactancia; mujeres de 45 a 59 años; enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años y adultos de 60 ó más años.

Gasto en leche (pesos por semana). Se obtiene multiplicando los litros consumidos de cada marca de leche por su precio unitario. Después se suma el gasto realizado en cada marca de leche.

Gasto en leche Liconsa (pesos por semana). El gasto en leche Liconsa es igual al consumo de leche Liconsa multiplicado por su precio.

Gasto total en leche (pesos por semana). Resulta de sumar el gasto realizado en la leche Liconsa más el gasto realizado en las demás marcas comerciales.

Ahorro por litro. Es la diferencia entre el precio promedio de mercado de la leche en cada zona (metropolitana, urbano, rural y nacional) menos el precio de la leche Liconsa, es decir, 3.50 pesos.

Ahorro anual. El ahorro anual se obtiene multiplicando el ahorro por litro por el consumo de leche (en número de litros) anual.



Ingreso disponible. El ingreso disponible está dado por la diferencia de gastos en leche por parte de las familias Liconsa y no Liconsa. En sí, representa cuánto ingreso se libera del gasto en leche dado el PASL.

C. Anexo 3: El procedimiento del apareamiento

El método del apareamiento tiene como objetivo comparar el consumo y el gasto de familias Liconsa y no Liconsa cuyo conjunto de características socioeconómicas observables reflejara la condición general socioeconómica más similar. Mas precisamente, el consumo y el gasto de cada familia Liconsa se comparó con los de la familia no Liconsa de la misma región (Norte y Noreste, Centro y Occidente, Sur y Sureste, Zonas Metropolitanas); de la misma zona residencial (ZMCM, urbana, rural) aplicando la formula $min(XL-XnL)^2$, donde XL son los valores en el número de beneficiarios, la proporción de beneficiarios por familia y del puntaje de la familia Liconsa y XnL los valores en las mismas variables de la familia no Liconsa. Así, la única diferencia entre las dos familias comparadas fue la participación en el programa. Por lo tanto, si existiera diferencia alguna en consumo y gasto entre las familias Liconsa y no Liconsa se deberá directamente al Programa de Abasto Social de Leche.

La elección de las variables se hizo en base al conocimiento empírico sobre el consumo de leche por parte de las familias Liconsa que difiere según estrato geográfico, el número de beneficiarios, el tamaño del hogar (que se refleja en la proporción de beneficiarios en el hogar)¹⁵⁰, y el nivel socio-económico (puntaje). Por ultimo, cabe señalar que el pareo se hizo de manera secuencial: es decir, primero se aseguraba que las zonas geográficas fueran iguales, y luego se

¹⁵⁰ Se prefiere el porcentaje de beneficiarios sobre el tamaño del hogar porque el último está relacionado de manera directa con el número de beneficiarios. Además, en la evaluación del PASL del 2005 habíamos indicado la necesidad del control por la proporción de beneficiarios en el hogar (consúltese la Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de leche 2005)



acercaran el número de beneficiarios, la proporción de beneficiarios y finalmente el puntaje.

Nuestro aparejamiento se hizo entonces a partir de 5 características, de las cuales tres son variables continuas o cuasi-continuas (número de beneficiarios, proporción de beneficiarios y el puntaje) y dos son nominales (región y zona geográfica). Estas representan un número de combinaciones potenciales importantes en las cuales el conjunto de las familias testigos no Liconsa debe de presentar una variabilidad igual o más grande que la de las familias Liconsa. Solamente en este caso, el aparejamiento logrará parear una familia no Liconsa suficientemente similar a cada familia Liconsa para asegurar la fiabilidad de los resultados.

Para asegurar una variabilidad suficientemente grande y por lo tanto un aparejamiento preciso se necesita un número suficientemente grande de testigos (familias no Liconsa), en términos absolutos y relativo al número de casos (familias Liconsa). El número de testigos elevado aumenta la probabilidad de representar la mayor cantidad de combinaciones potenciales de características. El número relativamente alto evita la repetición excesiva de testigos lo que conllevaría a un sesgo en los resultados ya que el valor en cuanto al consumo ó el gasto de leche que representa este testigo pesaría demasiado en la comparación. Esto es particularmente inoportuno si se trata de un valor extremo de la distribución de valores.



**Cuadro 1
Número de familias No Liconsa, total y excluyendo las que consumen leche
Liconsa**

	Total	No consumen leche Liconsa
ZMCM	210	79
Urbano	199	116
Rural	175	96
Total	584	291

El cuadro 1 indica que si tomamos en cuenta el total de familias no Liconsa mantenemos un número de testigos alto en cada estrato; 210 en la ZMCM, 199 en el resto del área urbano y 175 en el área rural. Excluyendo las familias no Liconsa que consumen leche Liconsa, el número se vuelve más reducido; 79 en la ZMCM, 116 en el resto del área urbano y 96 en las zonas rurales. Por el diseño de la muestra misma del estudio, esta cantidad de familias no Liconsa es mucho menor que el número de familias Liconsa. Por lo tanto, para asegurar una proporcionalidad adecuada entre las familias Liconsa y no Liconsa, y así evitar que se repita el uso de las familias no Liconsa, tomamos una sub-muestra del total de las familias Liconsa, conservando sin embargo un número suficientemente alto para poder representar de manera fiable el total de las familias Liconsa y para calcular un promedio de consumo y de gasto. Tomamos 55 casos en la ZMCM y en las otras áreas urbanas y 45 en el área rural obteniendo así una proporcionalidad de aproximadamente $\frac{1}{4}$ si tomamos en cuenta el total de las familias no Liconsa y de $\frac{2}{4}$ a $\frac{2}{3}$ si tomamos en cuenta solamente las familias no Liconsa que no toman leche Liconsa. La calidad del pareo será por lo tanto inferior en el segundo caso y entonces tendremos que interpretar los resultados con precaución. Por otro lado, el diseño de la encuesta utilizada en la entrevista a las familias Liconsa y no Liconsa de las mismas comunidades, introduciendo controles de comparabilidad en el terreno¹⁵¹ y al momento del análisis (véase anexo

¹⁵¹ Si la casa de una familia no Liconsa es notablemente mejor que las de las familias Liconsa, no se sigue con la entrevista



metodológico 1), aumenta la probabilidad de que los casos y los testigos tengan características similares y que la variabilidad en los fenómenos sea también similar.

El cuadro 2 presenta un breve análisis de las repeticiones de las familias no Liconsa en los dos pareos. Observamos que si tomamos en cuenta todas las familias no Liconsa, 7 de la ZMCM se repiten por lo menos una vez y ninguna se utiliza más de dos veces. En el área urbana, el número de testigos que se repite es 12, pero solo dos se utilizan 3 veces y uno 4 veces. En el área rural, 11 testigos se repiten, pero solamente 2 más de una vez. En cambio, si tomamos en cuenta solamente las familias no Liconsa que no toman leche Liconsa, respectivamente 14, 13 y 13 se repiten en las ZMCM, urbana y rural, de las cuales se utilizan tres veces. En la ZMCM tres testigos se utilizaron 4 veces y en el área urbana ese fue el caso para dos testigos.

Cuadro 2

Número de testigos que se utilizaron más de una vez, tres veces y cuatro veces en el pareo tomando en cuenta el total de familias no Liconsa y solo aquellas que no toman leche Liconsa

	Total de familias no Liconsa			Familias No liconsa que no toman leche liconsa		
	testigos repetidos	testigos repetidos 3X	testigos repetidos 4X	testigos repetidos	testigos repetidos 3X	testigos repetidos 4X
ZMCM	7	0	0	14	3	3
Urbano	12	2	1	13	3	2
Rural	11	2	0	13	3	0

Una vez hechos los pares, calculamos la diferencia en cuanto al número de beneficiarios, el puntaje y la proporción de beneficiarios entre las familias Liconsa y no Liconsa de cada par. En un solo par, tomando en cuenta solamente las familias no Liconsa que no toman leche liconsa encontramos una diferencia de uno en el número de beneficiarios. Las figuras 1 a 4 representan las distribuciones



de estas diferencias en el puntaje y la proporción de beneficiarios, tomando en cuenta el total de familias no Liconsa y solamente aquellas que no toman leche Liconsa. Vemos que existen diferencias considerables en el puntaje de las familias Liconsa y no Liconsa pareadas de la ZMCM si tomamos en cuenta solamente las familias no Liconsa que no consumen leche Liconsa. Otras zonas y otras características no presentan diferencias en la mayoría de los pares, aunque hay un número de valores extremos en todas las distribuciones.

Figura 1
Distribución de las diferencias en la proporción de beneficiarios que existe entre cada par de familias Liconsa y no Liconsa, apareamiento tomando en cuenta el total de familias no Liconsa

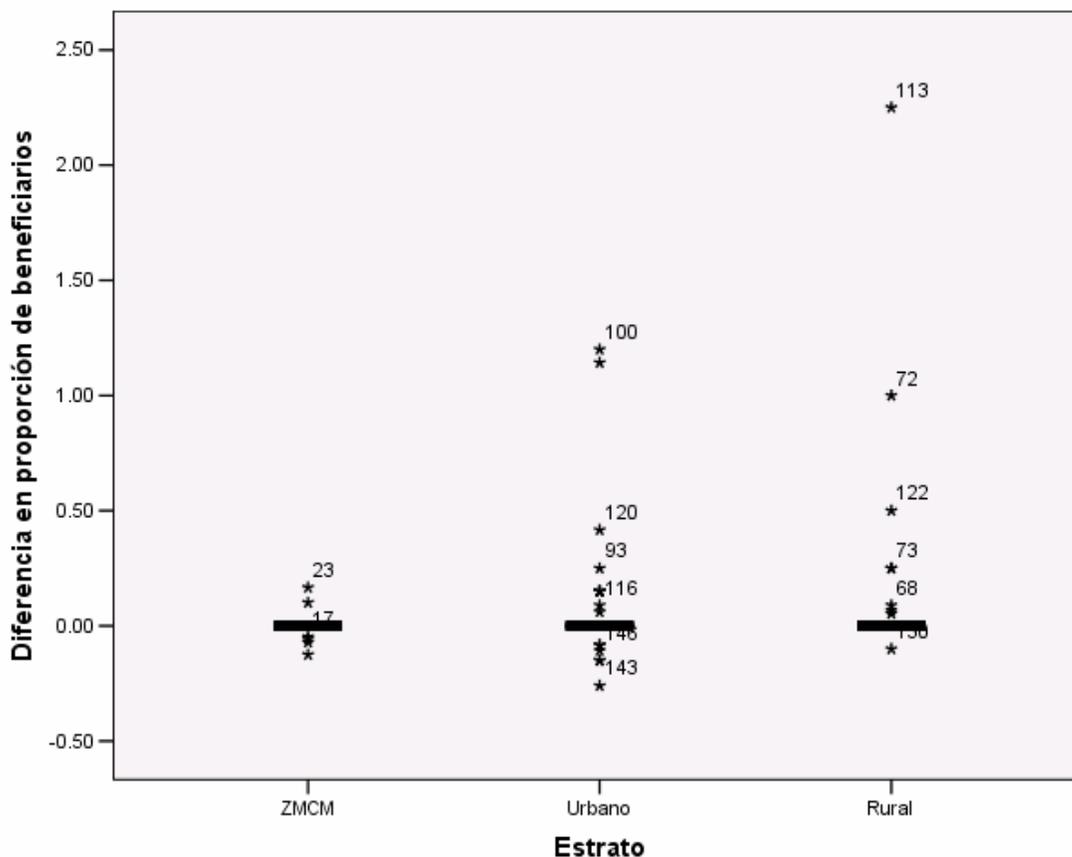




Figura 2
Distribución de las diferencias en el puntaje que existe entre cada par de familias Liconsa y no Liconsa, aparejamiento tomando en cuenta el total de familias no Liconsa

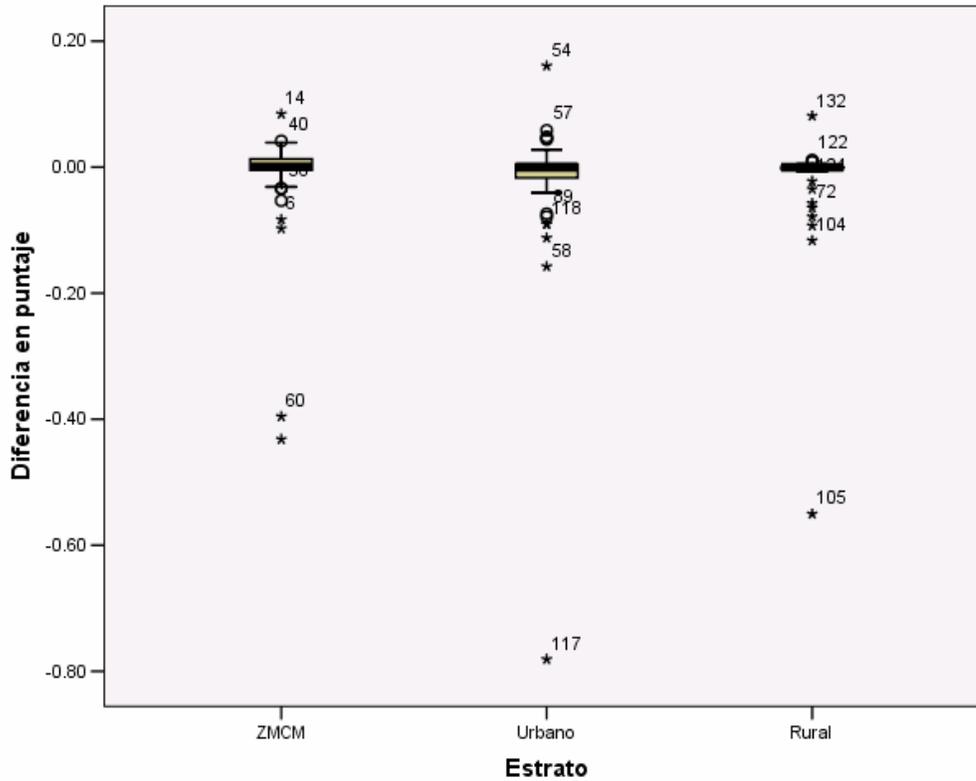




Figura 3
Distribución de las diferencias en el puntaje que existe entre cada par de familias Liconsa y no Liconsa, aparejamiento tomando en cuenta las familias no Liconsa que no toman leche Liconsa

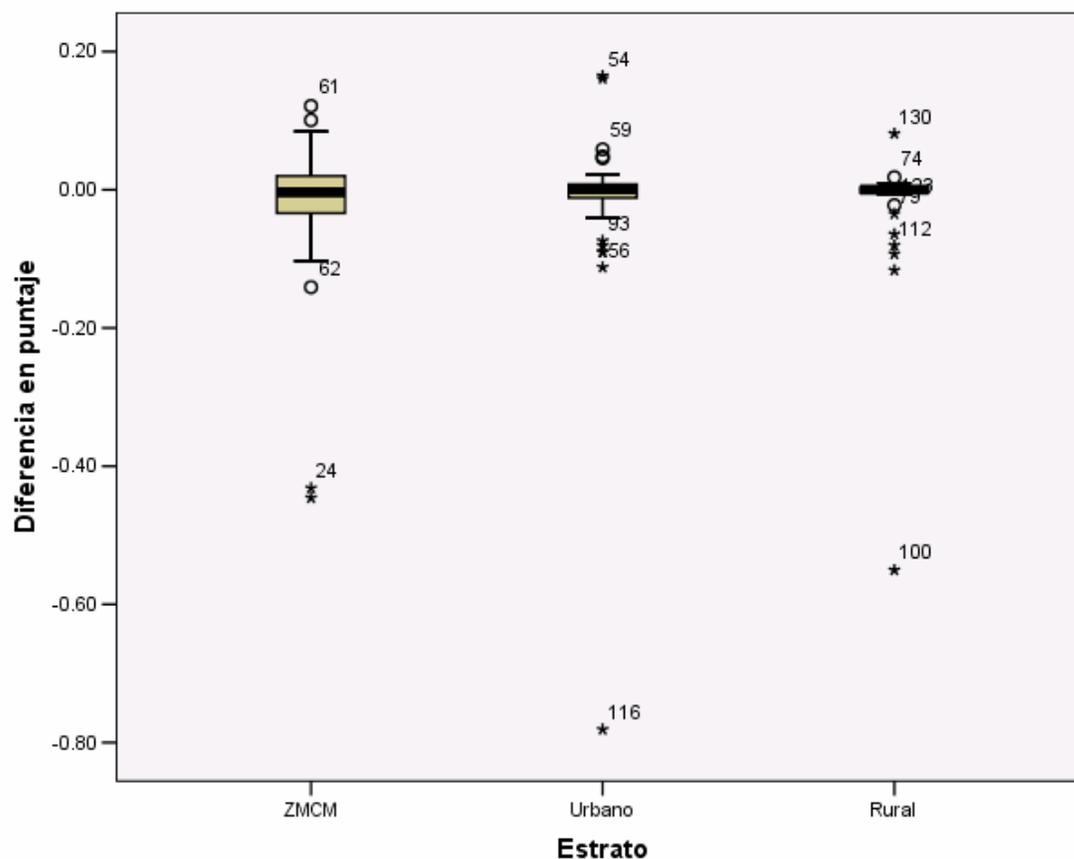
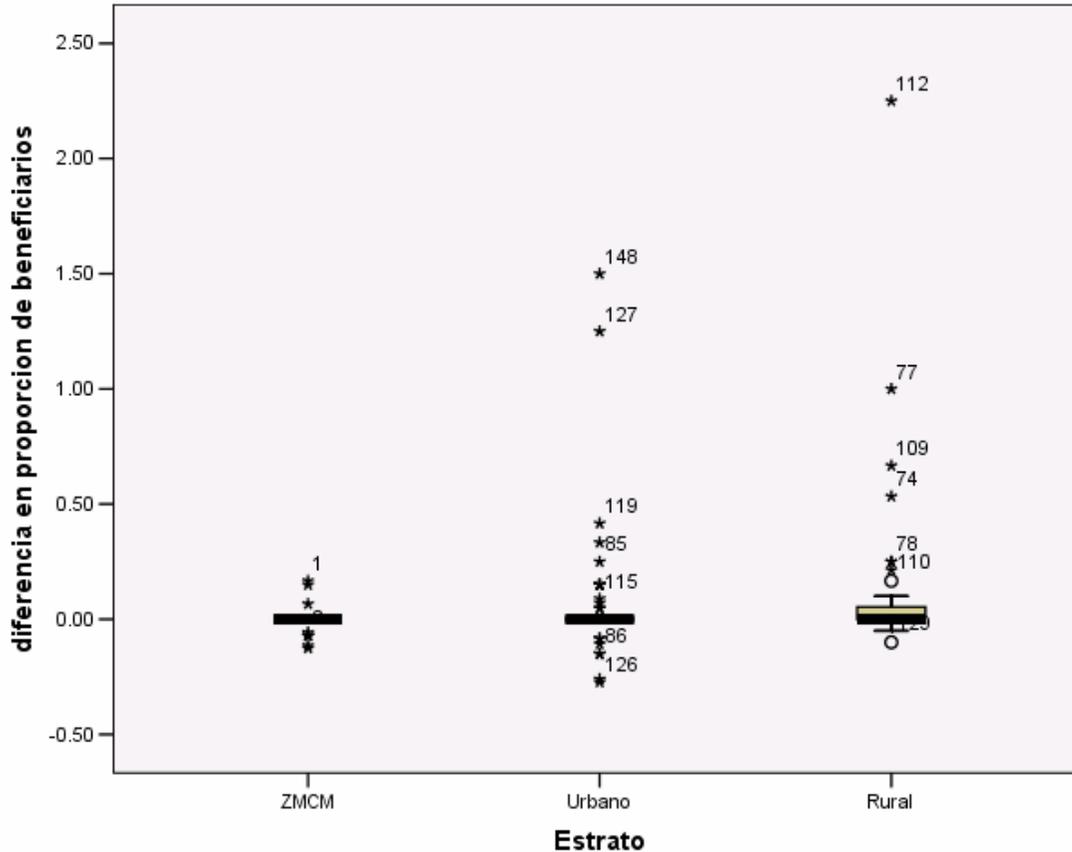




Figura 4
Distribución de las diferencias en la proporción de beneficiarios que existe entre cada par de familias Liconsa y no Liconsa, aparejamiento tomando en cuenta las familias no Liconsa que no toman leche Liconsa



D. Anexo 4: El procedimiento del aparejamiento en el estudio sobre las implicaciones de la venta de leche comercial

El método que se utilizó en este aparejamiento es igual al que explicamos en el anexo metodológico 3. Es decir, el consumo y el gasto de cada familia Liconsa se comparó con los de la familia no Liconsa de la misma región (Norte y Noreste, Centro y Occidente, Sur y Sureste, Zonas Metropolitanas); de la misma zona residencial (ZMCM, urbana, rural) aplicando la fórmula $\min(XL - XnL)^2$, donde XL



son los valores en el número de beneficiarios, la proporción de beneficiarios por familia y del puntaje de la familia Liconsa y XnL son los valores en las mismas variables de la familia no Liconsa. Se trata también de nuevo de un pareo secuencial, en el orden que se presentaron las características pareadas.

Se tomó una submuestra de 40 casos Liconsa de cada zona residencial, consideradas capaces para presentar un promedio de consumo lo suficientemente confiable. Sin embargo, ya que, como observamos en el cuadro 3, el número de familias no Liconsa es reducido para los tres años bajo estudio (2004, 2005, 2006), la proporcionalidad entre las familias Liconsa y no Liconsa se vuelve alta; EN la ZMCM en el 2004 se eleva 66% y en el 2006 es de 57%. En los mismos años en las otras zonas oscila entre 37% y 48%. El 2005 muestra una proporcionalidad más baja oscila entre 27% y 38%.

Cuadro 3
Numero de casos no Liconsa por estrato

	2004	2005	2006	Liconsa/no Liconsa	Liconsa/no Liconsa	Liconsa/no Liconsa
ZMCM	61	141	70	66%	28%	57%
Urbano	97	147	107	41%	27%	37%
Rural	83	105	89	48%	38%	45%

El análisis en cuanto al número de veces que se utilizan las mismas familias no Liconsa en el pareo, indica una cierta deficiencia en cuanto a la calidad del pareo. EL cuadro 3 muestra que el número de repeticiones del uso de las familias no Liconsa es relativamente alta pero aceptable para los años 2004 y 2006. A pesar del número de familias no Liconsa mas elevado que en los otros años, en el 2005 las repeticiones se vuelven demasiadas frecuentes para poder obtener resultados fiables. En la ZMCM un testigo se repite hasta 10 veces y dos otros 7 veces; en el área urbana dos testigos se repite 6 veces y en el área rural uno se repite 7 veces.



Cuadro 4
Numero de repeticiones de las familias no Liconsa

2004	3x	4x	6x	7x	10x
ZMCM	10	2		1	
Urbano	6				
Rural	7	2			
2005					
ZMCM	8		2		2
Urbano	12	4	2	2	
Rural	10	2	3		1
2006					
ZMCM	8	2	2		
Urbano	9	4	1		
Rural	10	2	1		

Por lo tanto se omitió el procedimiento para este año.

Figura 2.1
Diferencia en el puntaje entre los pares de Liconsa y no Liconsa, 2004

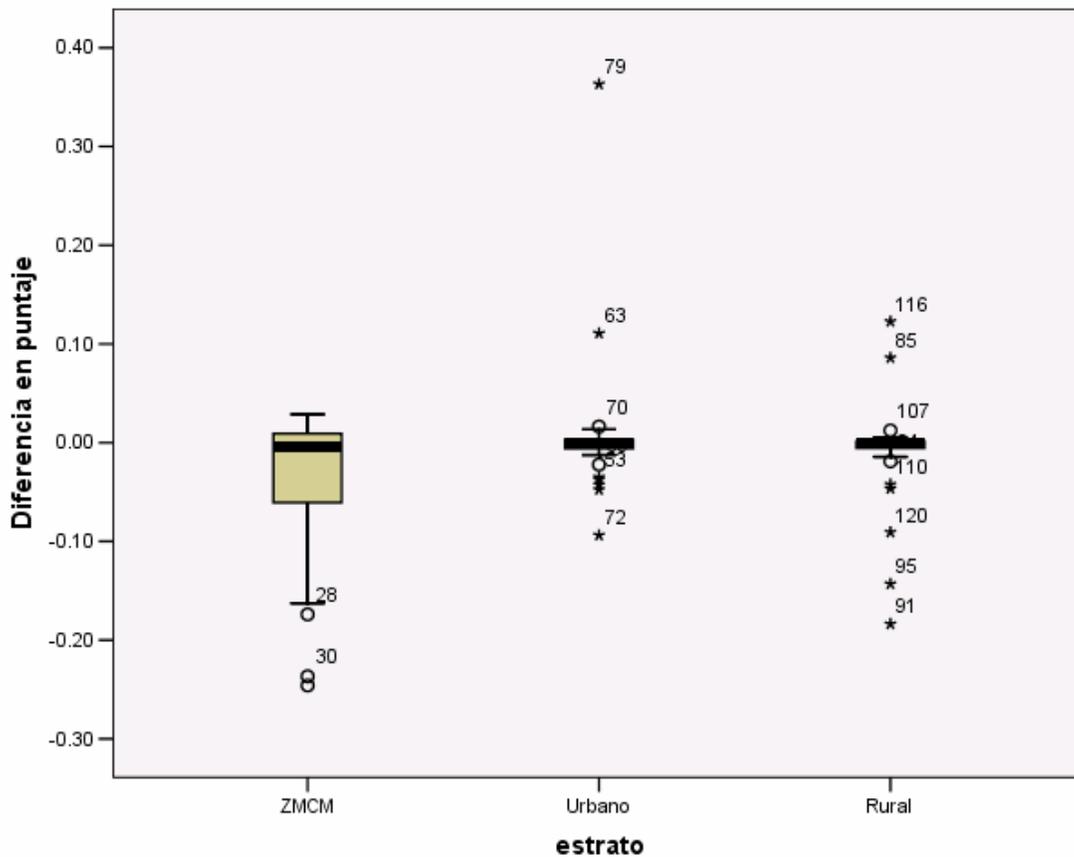


Figura 2.2



Diferencia en la proporción de beneficiarios entre los pares de Liconsa y no Liconsa, 2004

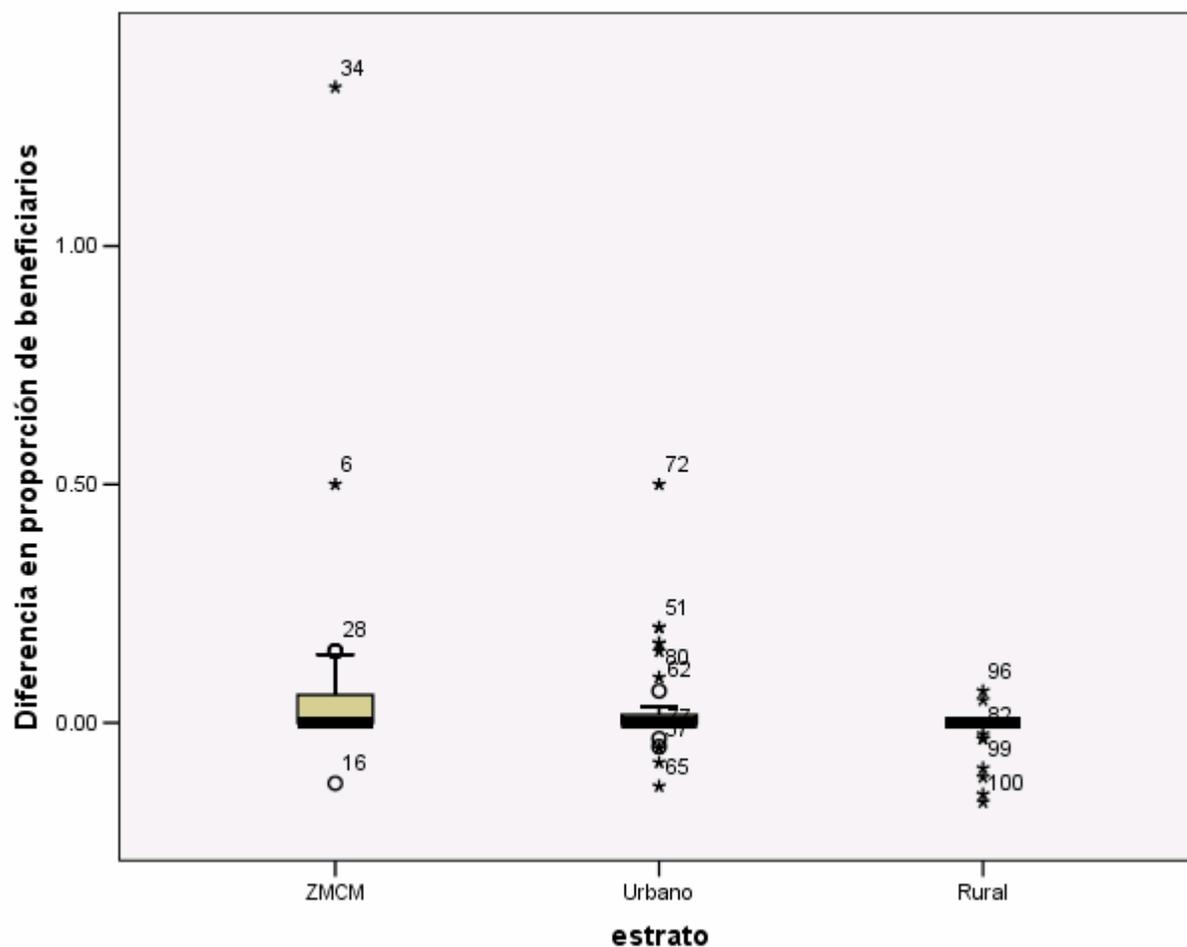




Fig. 2.3
Diferencia en la proporción de beneficiarios entre los pares de Liconsa y no Liconsa, 2006

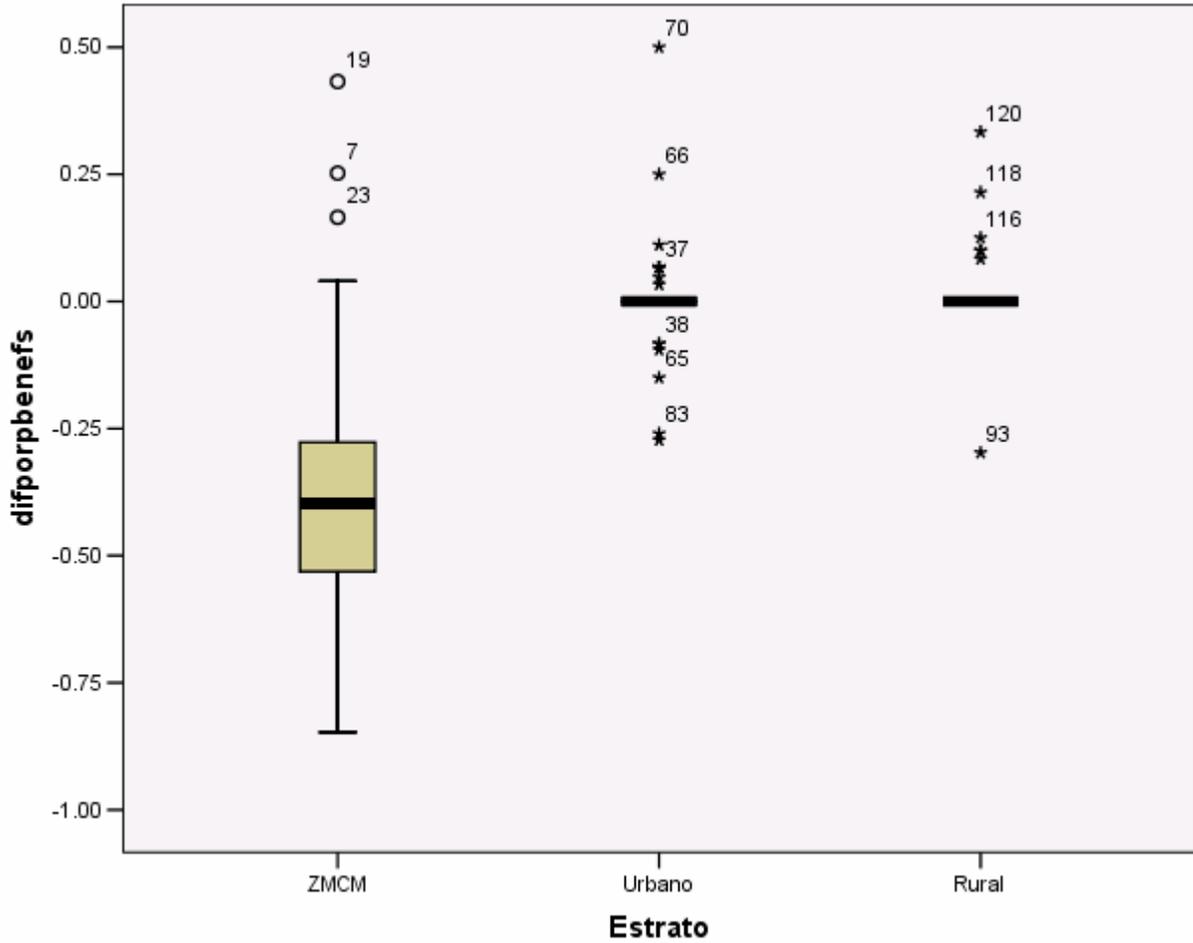
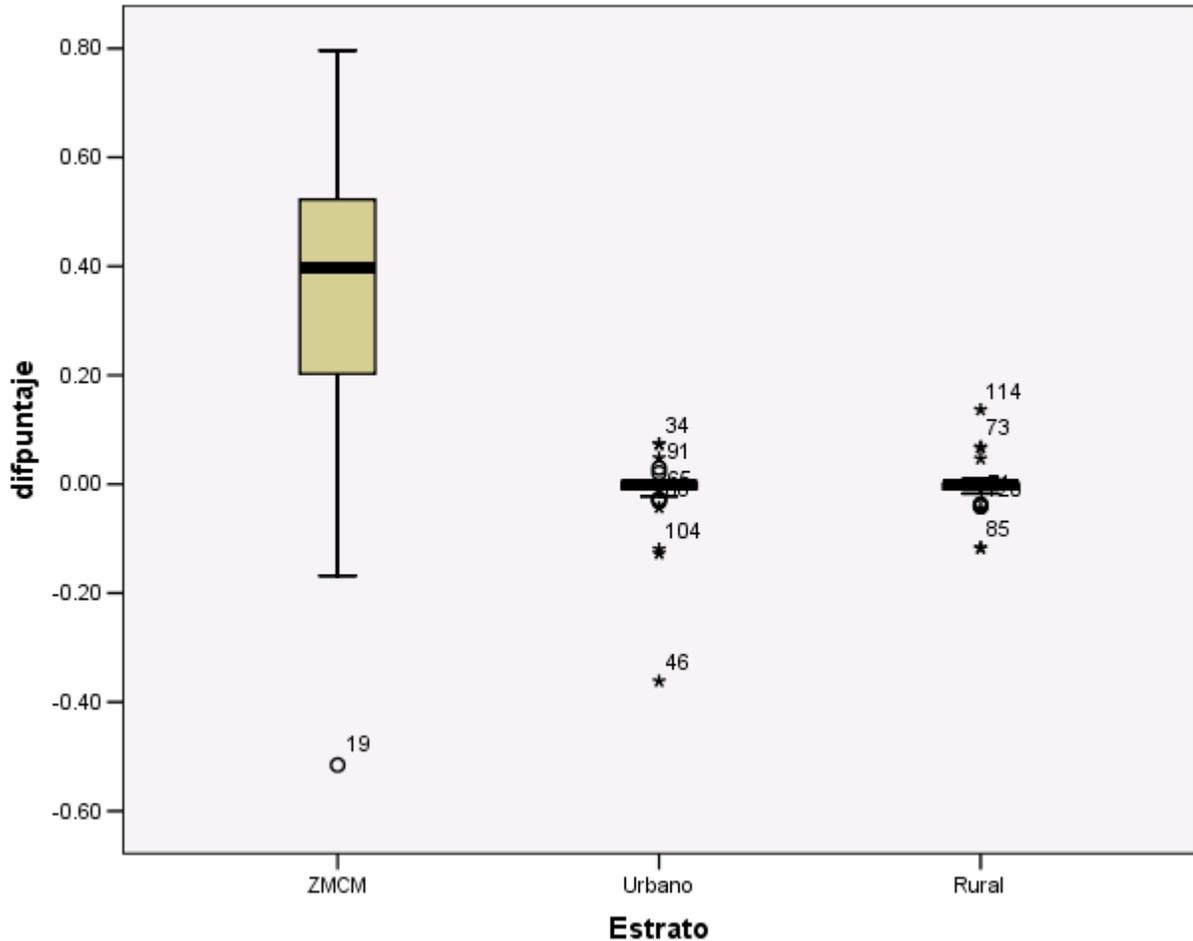




Fig. 2.4
Diferencia en el puntaje entre los pares de Liconsa y no Liconsa, 2006



En las figuras 2.1 a 2.4 indicamos que además el pareo dejó una diferencia en el puntaje y la proporción de beneficiarias importante en la ZMCM en los años 2004 y 2006. En otras palabras, el número total de testigos bajó, lo que conlleva a una proporcionalidad alta de familias Liconsa con respecto a las familias no Liconsa; y por otro lado el número de testigos que se repiten relativamente fue alto para estos años, con un apareamiento menor que el óptimo, lo cual solicita una interpretación con precaución de los resultados del pareo.