

● Descripción del Programa

El Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa busca contribuir al desarrollo de capacidades en la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar, a través de incentivar el consumo de leche fortificada mediante un precio subsidiado, procurando que el margen de ahorro (diferencia porcentual entre el precio de mercado de la leche y el precio subsidiado de la leche fortificada) fortalezca la capacidad económica de los hogares beneficiados.

El programa opera mediante dos vertientes; la principal, abasto comunitario, a través de puntos de venta de leche líquida y en polvo focalizando en población que adicional al criterio de ingreso se encuentre en grupos prioritarios ya sea por edad, por condición fisiológica, o por enfermedad. La segunda vertiente, por convenios con actores sociales, a través de puntos de atención de leche en polvo, para la cual los criterios de inclusión de la población no se vinculan claramente en las ROP.

● Resultados (Cumplimiento de sus Objetivos)

Efectos atribuibles al programa

Como se ha señalado en EED previas, la evidencia de efectividad con la que cuenta el programa se refiere a la fortificación de la leche con hierro y zinc, como una herramienta para disminuir la anemia en la población beneficiaria. Si bien no es posible documentar el efecto del consumo de leche en general, esto es, en comparación con NO consumir leche, si se considera el elevado porcentaje de hogares en el país que reportan consumir leche, es posible considerar a la leche como un vehículo apropiado para el hierro y el zinc, micronutrientes de primera importancia para el crecimiento y desarrollo, y para la salud en lo general. En ese sentido, se documenta la efectividad del consumo de leche fortificada para reducir la prevalencia de anemia de forma más acelerada que lo que ocurre por el proceso esperado de diversificación de la dieta entre niños.

● Otros Efectos

El análisis de la ENSANUT 2012 sugiere que la probabilidad de anemia y desnutrición entre población con vulnerabilidad socioeconómica es menor en prescolares en hogares beneficiarios del PASL. De acuerdo a la información de la más reciente Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, entre menores de 5 años la prevalencia de anemia es de 23.3%, muy similar a la observada 6 años antes (23.7%), lo que sugiere que las medidas que se han implementado para atenderla no han tenido la efectividad deseada, si bien es necesario considerar el contexto económico.

● Otros Hallazgos

Un índice de satisfacción de beneficiarios identificó que esta variable relevante del bienestar subjetivo parece tener una valoración positiva por parte de quienes reciben los apoyos de Liconsa, identificando en particular el trato recibido y la información sobre el programa como elementos positivos. Esta información es consistente con la reportada en otros estudios realizados con la población beneficiaria del programa. (OTR2012)

Cerca de 13% de los puntos de venta del PASL se ubican en el estado de México, concentrados en la ZMCM. Más de la mitad de los puntos de venta se ubican en localidades de baja y muy baja marginación, lo que señala un reto en términos de la focalización. Entre EDOMEX y DF se concentra 41.4% de beneficiarios de 6 meses a 12 años, área con niveles de desnutrición menores a las zonas rurales del sur del país. Hay municipios identificados de acuerdo a una aproximación de los autores del estudio como de muy alta y alta pobreza multidimensional (esta clasificación no es oficial) en los que no operan puntos de venta de Liconsa. No obstante, analizando la cobertura por quintiles socioeconómicos a partir de la ENSANUT, se documenta una mejoría entre 2006 y 2012, al incrementarse la cobertura en los quintiles 1 y 2. El estudio sugiere la importancia de mejorar la focalización del programa. (OTR2014)

Un resultado importante para el contexto de México es la asociación positiva entre consumo de leche y sobre-peso y obesidad en niños; en ese sentido, resulta importante orientar sobre la cantidad de leche que se recomienda consumir, si bien el programa ya ofrece un producto con una cantidad reducida de grasa. (EIM2009)

Se documentó que la reducción del contenido de grasa en la leche contribuye a disminuir el riesgo cardiovascular, al reducir los niveles séricos de colesterol mediante una menor ingesta de grasas saturadas. Este abordaje puede ser un elemento que contribuya en la prevención de sobre-peso y obesidad en niños. (OTR2011)

● Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones

Avances en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores

1. Realizar análisis de factibilidad técnica y presupuestal de evaluaciones, con base en el cual se debe establecer una agenda de evaluación de mediano plazo (100%). 2. Establecer el procedimiento para elaborar el documento de planeación estratégica del Programa (52.5% de avance). 3. Llevar a cabo un estudio de cobertura, comercialización y financiamiento del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA S.A. de C.V. (97% de avance). 4. Realizar una evaluación de impacto del PASL (10% de avance). 5. Cobertura integrada de los Programas Alimentarios de Sedesol en los municipios de la CNCH (100%). 6. Actualización de la definición y cuantificación de la población objetivo y potencial (100%).

Aspectos comprometidos en 2015

1. Elaboración de documento en el que se definan los posibles mecanismos de coordinación, complementariedad y sinergias entre el PASL y los programas alimentarios de la Sedesol para mejorar la política alimentaria a cargo de esta Secretaría.

● Avance de Indicadores y Análisis de Metas

No hay información disponible para el indicador compuesto de Fin para el año evaluado (2014), que considera las prevalencias de desnutrición crónica y de anemia en menores de 5 años, y de sobre-peso y obesidad entre 0 y 11 años. Debido a que el indicador se genera con información de encuestas poblacionales, la periodicidad para resultados del mismo no está bajo control del PASL. Una limitación de estos indicadores es que no permiten un seguimiento continuo que permita informar sobre los avances en los mismos, ya que los periodos entre mediciones son muy amplios. Por lo que se refiere a los indicadores de propósito, se ha mantenido el margen de ahorro, superando incluso la meta al llegar hasta cerca de 70%. Este margen de ahorro está en función del diferencial entre el precio de venta y el costo de la leche en el mercado, por lo que su mantenimiento depende del monto de los recursos fiscales que reciba el programa. Por lo que se refiere al porcentaje de cobertura, el valor reportado para 2014 se encuentra ligeramente por debajo de la meta.

● Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2015

1. Se modificó para 2015 el Fin y Propósito. El primero ahora se enfoca en el derecho a la alimentación a través del subsidio a leche fortificada, en tanto que el segundo mantiene problemas en término de la correcta identificación de lo que se busca alcanzar con el programa. Se sugiere modificar el propósito a: Las personas integrantes de los hogares beneficiarios mejoran su estado de nutrición, en particular de micro-nutrientes, a través de un acceso subsidiado a leche fortificada de calidad.

Población

Definición de Población Objetivo

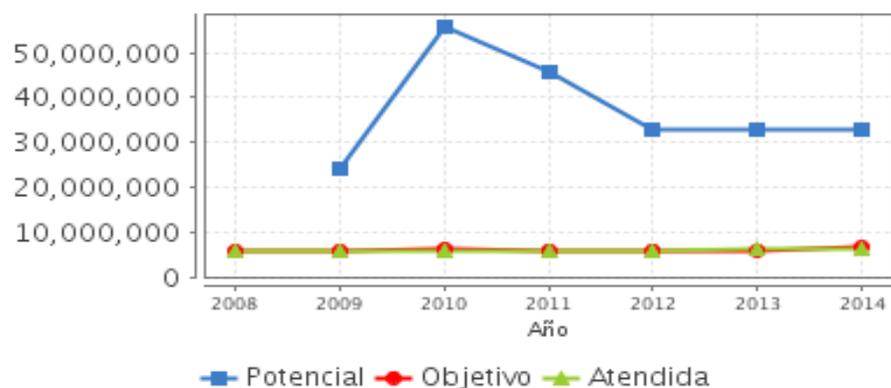
Para la modalidad de abasto comunitario, son las personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, y que pertenecen a cualquiera de los siguientes grupos: Niñas/os de 6 meses a 12 años; Mujeres de 13 a 15 años; Mujeres en periodo de gestación o lactancia Mujeres de 45 a 59 años; Enfermos crónicos y personas con discapacidad; Adultos de 60 y más años. La modalidad de convenios no cuenta con una definición clara de población objetivo

	Unidad de Medida	2014	Incremento en cobertura respecto de 2013
Población Potencial	Personas	32,776,200	0%
Población Objetivo	Personas	6,572,292	8.27%
Población Atendida	Personas	6,430,909	-0.91%
Pob. Aten. / Pob. Obj.	Porcentaje	97.85%	-9.07%

Cobertura



Evolución de la Cobertura



Análisis de Cobertura

Un aspecto importante a considerar en la cobertura es que al incluirse en las características de la población condiciones fisiológicas y de salud, es poco factible contar con una estimación precisa de la misma, e incluso la fuente de información que define las condiciones de vulnerabilidad económica no son precisas para las condiciones fisiológicas y de salud.

Se sugiere que el programa realice ejercicio de planeación que representen metas tendientes a cerrar la brecha entre la población potencial y la atendida; considerando las restricciones presupuestarias, un abordaje para ello sería la re-definición de la población potencial para orientarla hacia aquella con mayor potencial de beneficiarse de la leche fortificada, en particular escolares y preescolares, y mujeres embarazadas o en lactancia. Igualmente llama la atención que únicamente 21% de la población atendida corresponda a población en municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, en particular considerando que las ROP hacen énfasis en la atención a dicha población. Otro punto importante es la ausencia de información que permitan validar que las familias atendidas correspondan a la población objetivo definida por el programa, esto es, análisis de la focalización del programa. Haría falta un análisis de focalización para contar con mayor información al respecto. Finalmente, considerar la pertinencia de orientar el programa hacia hogares en pobreza extrema, que probablemente consuman cantidades menores de leche por el costo de mercado de la misma.

● Alineación de la MIR con el PND 2013-2018

Objetivo del PND 2013-2018

Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población

Objetivo Sectorial 2013-2018

Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la

Indicador Sectorial

Población infantil en situación de malnutrición = {1.1 Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años; 1.2 Prevalencia de anemia en niños y

Unidad de Medida:
Porcentaje

Línea de Base:
NA

■ Meta 2014:
NA



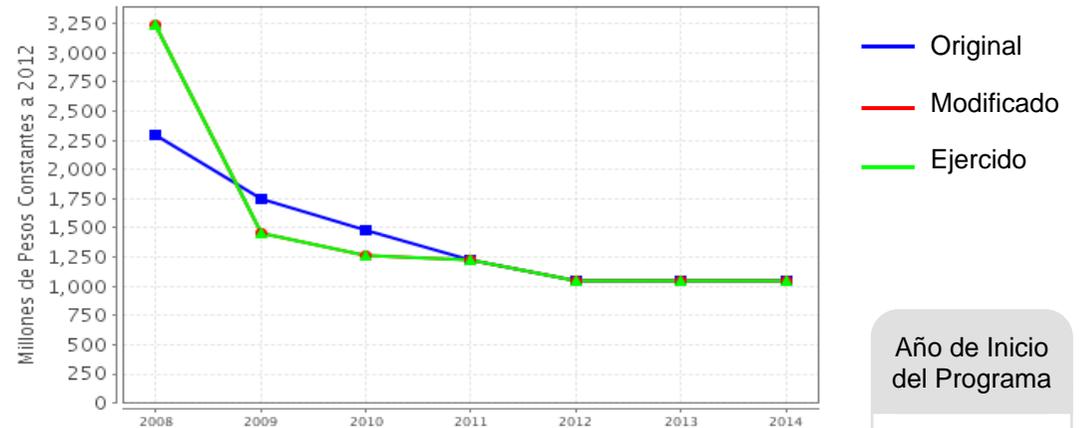
Fin

Contribuir al cumplimiento efectivo de derechos sociales que potencien las capacidades de salud y alimentación de las personas en situación de pobreza, a través del acceso al consumo de leche fortificada de calidad.

Propósito

Apoyar a los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.

● Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Año de Inicio del Programa

1961

● Presupuesto 2014 (MDP)

Original

1,044.71

Modificado

1,044.71

Ejercido

1,044.71

● Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El presupuesto ejercido del PASL para 2014 (1,044 millones en pesos) es menor en términos reales al de 2008, que en pesos de 2012 fue de 3,237 millones; esto es, el presupuesto ejercido 2014 representa 32.3% (1,044/3,237) del ejercido en 2008., en tanto que la población atendida se incrementó en 6%. Adicional a estos recursos fiscales, en el mismo año el programa ejerció 2,407 millones de recursos propios (dato reportado para el PASL), para un gasto total en el año de 3,535 millones para la producción y distribución de leche fortificada. Considerando que la población atendida no ha tenido variaciones de la misma magnitud, y al contrario ha incrementado el número de personas atendidas, esta evolución de presupuesto indica por un lado la dinámica favorable para el programa del precio de la leche, y por otra parte la sinergia existente con el Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), operado igualmente por Liconsa, si bien con una lógica orientada a los productores. Esto se refleja en el hecho de que a pesar que se estima que el precio de venta de la leche fortificada representa alrededor de 50% del costo de producción, los recursos fiscales para el PASL representan únicamente 32% del gasto del programa, lo que sugiere una transferencia vía el PALN.

● Conclusiones del Evaluador Externo

El PASL cuenta con un importante potencial para contribuir al desarrollo de capacidades a partir de la provisión de leche fortificada subsidiada, considerando que se trata de un alimento de alto consumo entre la población mexicana. Un elemento importante para fortalecer el logro del programa es ampliar la cobertura hacia la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica que es asimismo la que presenta mayores niveles de anemia y desnutrición crónica. En ese sentido, podría fortalecerse la focalización si el programa prioriza a la población en pobreza extrema, y en particular, como se menciona más adelante, en aquellos en los que puede incidir de forma más contundente.

Si bien el enfoque del PASL abarca a población con un perfil amplio, considerando la evidencia sobre la relevancia de los primeros años de vida para el desarrollo humano, y lo fundamental en esa etapa del hierro y zinc, se podría fortalecer el enfoque del programa hacia este grupo de edad, ampliando la cobertura del mismo. Para ello, es necesario que el programa identifique con mayor claridad el problema que busca atender, el cual podría centrarse en atender la deficiencia de hierro y zinc durante la fase de crecimiento y desarrollo de los individuos, que podría abarcar de los 0 a los 11 años, e incluir mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. Ciertamente ello implica una re-orientación que debe considerar los recursos disponibles. Para hacerlo, se puede considerar el enfoque en pobreza extrema, e ir reduciendo grupos de población en los cuales por un lado el consumo de leche presenta barreras por intolerancia, y por otro tienen un potencial de beneficiarse menor.

EL PASL ha mantenido fijo el precio de venta de la leche subsidiada, por lo que las fluctuaciones en el costo de producción (en particular de la leche que se compra para fortificar) se han tenido que absorber con los recursos que recibe el programa; el costo de producción es del doble que el precio de venta, lo que ocasiona una operación con pérdidas. Posiblemente una acotación de la población objetivo podría incidir en una mayor eficiencia en operación.

En términos de estrategia de acción, identificar las sinergias con las diferentes acciones de política social sería altamente recomendable. Los procesos de identificación de población, por ejemplo, entre los diferentes programas podrían hacerse más homogéneos, para contar con intervenciones a la medida de cada hogar que requiera de la acción redistributiva del Estado. Para ello, una agenda de evaluación conjunta de los programas alimentarios y de formación de capacidades puede ser un primer punto de convergencia.

● Fortalezas

1. La provisión de leche fortificada a precios subsidiados favorece la ingesta de hierro y zinc entre la población beneficiaria. 2. En lo general, los indicadores sobre los procesos del programa muestran avances adecuados, lo que sugiere mecanismos operativos eficientes. 3. El Programa cuenta con una demostrada capacidad para producir y distribuir leche fortificada, buscando el acompañamiento de expertos para mejorar sus acciones.

● Retos y Recomendaciones

1. Es deseable promover que la fuente de información para el indicador de Fin del programa se constituya en información de interés nacional, y que los indicadores formen parte del Catálogo Nacional de Indicadores. 2. Es importante una mayor claridad en la identificación del problema que el PASL atiende, que sea consistente con el Fin establecido. En ese sentido, se sugiere formular el Propósito de acuerdo al objetivo, y no al mecanismo. Una sugerencia es: Las personas integrantes de los hogares beneficiarios mejoran su estado de nutrición, en particular de micro-nutrientes, a través de un acceso subsidiado a leche fortificada de calidad. 3. Los indicadores de propósito requieren una conexión lógica con los del Fin; esto está relacionado con la identificación del problema. En ese sentido, los indicadores pueden relacionarse con el estado de nutrición. 4. La temporalidad de los indicadores de Fin hace difícil el monitoreo; es deseable identificar mecanismos de verificación oportunos. Para contar con información oportuna sobre el logro del PASL, promover el desarrollo de una encuesta intermedia a las sexenales.

● Observaciones del CONEVAL

"El Programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender". El objetivo principal del programa aún no se considera que contenga un enfoque de resultados puesto que no refleja claramente el cambio que se pretende generar en la población objetivo; el objetivo principal del programa hace referencia sólo a la entrega de los apoyos (leche fortificada) pero no al cambio que se genera en la población objetivo, posterior al consumo del bien entregado.

● Opinión de la Dependencia (Resumen)

El lector deberá considerar que la síntesis de la EED puede dejar de lado información sustancial o de contexto; Por ello, se precisa lo siguiente:

Si bien las recomendaciones del evaluador son concretas y en su mayoría factibles en el corto-mediano plazo; la frase "El programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender" en Observaciones del Coneval, no se considera adecuada debido a que: i) no se emite una justificación concreta al momento de elaborar esta postura (7/08/15); ii) el Diagnóstico (2010) muestra que el problema que atiende el PASL es "población en pobreza patrimonial presentan insuficientes niveles de nutrición"; éste fue actualizado en 2015 en términos de la población por debajo de la Línea de Bienestar; iii) en el Anexo C del Diagnóstico de Monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015 de Coneval, la calificación del Resumen Narrativo del Propósito (RNP;2012-2014- 2015) es "se debe mejorar su enfoque de resultados", lo que no necesariamente implica la no identificación del problema. Al respecto, la propuesta del evaluador de RNP, puede ser una opción viable en el mediano-plazo dada la necesidad de información que soporte el indicador de nutrición correspondiente. Adicionalmente, tomando en cuenta que la MIR del PASL (principalmente en Fin y Propósito) no ha mostrado variaciones significativas entre 2012 y 2015 se puede mencionar que de acuerdo con el "Estatus del proceso de aprobación de indicadores de los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social", éstos tienen "aprobación directa" por lo cual se espera que los indicadores de propósito tengan una conexión lógica con los del Fin.

● Indicadores de Resultados

Fin

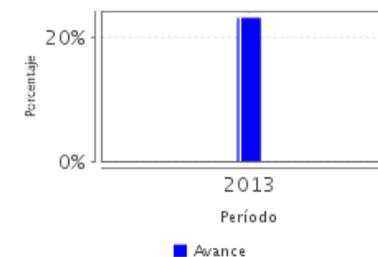
Contribuir al cumplimiento efectivo de derechos sociales que potencien las capacidades de salud y alimentación de las personas en situación de pobreza, a través del acceso al consumo de leche fortificada de calidad.

Propósito

Apoyar a los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.

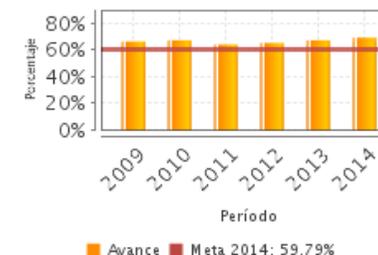
1. Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2013	Quinquenal	NA	ND	23.30



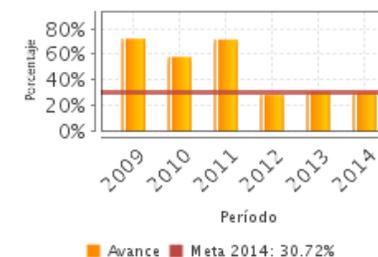
2. Margen de ahorro por litro de leche de las familias beneficiarias del programa.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2006	Trimestral	59.79	69.07	67.13



3. Porcentaje de cobertura de los hogares objetivo.

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2006	Trimestral	30.72	30.43	31.07



NA: No Aplica ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

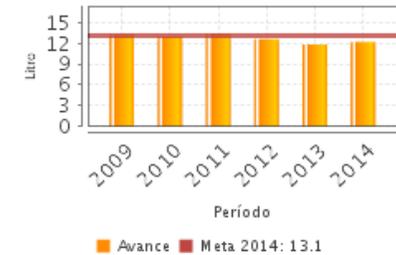
● Indicadores de Servicios y Gestión

Componentes

1. Leche fortificada de bajo precio distribuida.

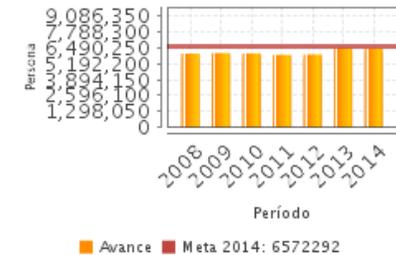
1. Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de retiro)

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Litro	2006	Trimestral	13.10	12.20	11.80



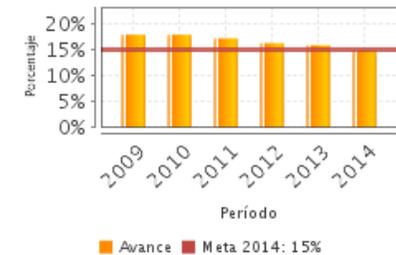
2. Número de beneficiarios atendidos del programa de abasto social

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Persona	2006	Trimestral	6,572,292.00	6,430,909.00	6,490,248.00



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

Unidad de Medida	Año Base	Frecuencia	Meta 2014	Valor 2014	Valor 2013
Porcentaje	2006	Trimestral	15.00	14.82	15.78



NA: No Aplica ND: No Disponible Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuentes de Información

EED 2008/09, EED 2009/10, EED 2010/11, EED 2012/13; ECR 2008, ECR 2012; ECC 2014; EDS 2012, EDS 2012. Estudio de magnitud de la desnutrición infantil, determinantes y efectos de los programas de desarrollo social 2007-2012. Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU)-Reporte final del IMSU-Programas Sociales Mexicanos. Estudio de Cobertura, Comercialización y Financiamiento del Programa de Abasto Social de Leche (PASL) a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE EFECTIVIDAD DE LA FORTIFICACIÓN DE LA LECHE LICONSA CON HIERRO, ZINC Y OTROS MICRONUTRIMENTOS SOBRE LA PREVALENCIA DE ANEMIA, LA DEFICIENCIA DE MICRONUTRIMENTOS Y EL DESARROLLO NEUROCONDUCTUAL DE LA POBLACIÓN DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE LICONSA-INFORME FINAL. Análisis del impacto de la fortificación de la leche Liconsa con hierro, zinc y otros micronutrientes sobre el rendimiento escolar de la población de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA-Informe Final.

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

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

En lo general se contó con la información suficiente para el análisis, si bien se identificaron algunos documentos no disponibles que se encontraban referidos en algunos estudios, como una evaluación realizada por el ITESM que se menciona estimó el impacto del PASL en el ahorro en los hogares.

Información de la Coordinación y Contratación

Contratación:

- Forma de contratación del evaluador externo: Convenio
- Costo de la Evaluación: \$ 182,000
- Fuente de Financiamiento: Recursos fiscales

Datos de Contacto CONEVAL:

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx 54817245
Liv Lafontaine Navarro llafontaine@coneval.gob.mx 54817239
Erika Ávila Mérida eavila@coneval.gob.mx 54817289

Datos generales del evaluador:

1. Instancia Evaluadora: Instituto Nacional de Salud Pública
2. Coordinador de la Evaluación: Juan Pablo Gutiérrez Reyes
3. Correo Electrónico: jpgutier@insp.mx
4. Teléfono: (777) 329-3069

Datos de Unidad Administrativa:

Titular

Nombre: Héctor Pablo Ramírez Puga Leyva
Teléfono: 52379121 ext. 62021
Correo Electrónico: hpabloramirez@liconsa.gob.mx