

Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.: SEDESOL

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

Por ello, Liconsa S.A. de C.V., Unidad Responsable de la Operación del Programa y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), emiten la siguiente opinión del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015 elaborado por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), misma que se realizó de conformidad con el numeral 30 del Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2015 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal:

- En principio, se considera que la frase “El programa en 2014 y 2015 no ha identificado claramente el problema que busca atender” ubicada en la sección “Observaciones del Coneval”, no se considera adecuada debido a que:
 - No se emite una justificación concreta al momento de elaborar esta postura (7/08/15), pues no se muestra un análisis detallado que refleje en su justa dimensión esta leyenda.
 - En el Diagnóstico elaborado al programa en 2010 se menciona que el problema que atiende es definido como: Población en pobreza patrimonial presentan insuficientes niveles de nutrición. Éste fue actualizado en la “Nota sobre población potencial y población objetivo (2015)”, tomando en cuenta la actual medición de la pobreza en México, por lo que la población potencial se define como aquella que se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo.
 - Por otra parte, en la pág. 19 de la Evaluación de Diseño más reciente del PASL (2007) se menciona que 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 refinado aún más en años recientes.

- Adicionalmente, conforme al Oficio No.VQZ.SE.028.12/15, enviado por el Coneval, el dictamen de aprobación de indicadores del PASL es de “aprobación directa”, lo que de acuerdo con la Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales significa que **“Los indicadores cumplen con los criterios mínimos necesarios en materia de diseño y consistencia para medir los objetivos del programa social”**. Lo cual pudiese no guardar consistencia, en caso de que se esté analizando los indicadores a nivel propósito.

- Asimismo, en el Anexo C “Metodología del Diagnóstico de Matrices de Indicadores” del “Diagnóstico de Monitoreo de los Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015”, la calificación obtenida para el Resumen Narrativo a nivel Propósito para 2012, 2014 y 2015 es “se debe mejorar su enfoque de resultados”, lo que no necesariamente implica que el Programa no tiene identificado el problema, tal y como está señalado en la presente EED 2014-2015.

En este sentido, lo anterior se contrapone con la leyenda de Coneval, lo cual nos lleva al terreno de la subjetividad o de falta de una claridad para evaluar la pertinencia de un problema público con base en la redacción de un Resumen Narrativo (RN) de una MIR; Así, en caso de que existiesen recomendaciones al RN, hubiese sido deseable se señalasen en su justa dimensión, más no se realice un análisis de la problemática en dos líneas. Asimismo, es importante, considerar que la Evaluación Específica de Desempeño no se considera el instrumento para evaluar el Diseño de un Programa y de manera particular el problema público, sino que para ello, existen los Términos de Referencia en Materia de Diseño, emitidos por el mismo Consejo (preguntas 1-3, 7). Por tal motivo, se solicita atentamente a Coneval que se emitan recomendaciones acordes a lo analizado en la presente EED, señalando el área de oportunidad y no sólo exponiéndolo como una debilidad que pudiera entenderse como una ausencia de

justificación de la existencia misma del programa, mismo que como se ha señalado existen documentos que se contraponen.

- Por otra parte, se considera que la propuesta del evaluador de RN de Propósito “Las personas integrantes de los hogares beneficiarios mejoran su estado de nutrición, en particular de micronutrientes, a través de un acceso subsidiado a leche fortificada de calidad” 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 Social¹”, éstos tienen “aprobación directa” por lo cual se espera que los indicadores de propósito tengan una conexión lógica con los del Fin.
- Asimismo, se cree que una modificación o expresamente una acotación de la población objetivo del Programa se debe realizar con base a estudios que realicen un análisis de factibilidad financiera y social por cada caso, y que además incluyan información respecto a los hábitos de consumo de estas personas, la disponibilidad a pagar, etc. Además de considerar la operación de Liconsa y externalidades sobre consumo de leche al interior del hogar, toda vez que es un bien adquirido por el hogar, y la decisión de consumo es al interior del hogar, lo cual lleva a pensar en una estrategia compleja, no obstante, se analizará la recomendación.
- En la sección “Análisis de la Cobertura”, el evaluador menciona “[...] 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”, al respecto es importante mencionar que desde 2013, el Programa aplica el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) de Sedesol, el cual ayuda a determinar la situación socioeconómica de las familias, y de esta manera definir quiénes son elegible para ser

¹ <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/indaprob/sedesol/aprsedesol.aspx>

beneficiario de un programa social y quiénes no. Dado lo anterior, para ser incorporado al Programa de Abasto Social en la modalidad de Abasto Comunitario, se requiere pertenecer a un hogar cuyo ingreso esté por debajo de la línea de bienestar y estar dentro de los grupos de atención. Adicionalmente, es importante mencionar que de enero a junio de 2015, el PASL ha incorporado a 22,579 personas al padrón de beneficiarios, identificadas por el Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE) con condición de pobreza extrema alimentaria.

- Es altamente deseable promover que la fuente de información para el indicador malnutrición a nivel de Fin del programa se constituya en información de interés nacional, y que los indicadores formen parte del Catálogo Nacional de Indicadores y que la temporalidad de éstos sea menor a seis años; por lo cual Liconsa podría analizar esta situación a fin de solicitar la inclusión del mencionado indicador.
- Respecto a la población en municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre que es atendida por el PASL se menciona lo siguiente: Al cierre de 2014, el número de beneficiarios del PASL en los 1,012 municipios de la CNcH ascendió 5,091,228, equivalente al 79.2% del padrón nacional, por lo que el 21% mencionado en el Informe no corresponde con la realidad actual del Programa.
- Asimismo, el informe muestra algunos elementos que no coinciden con la información proporcionada por el programa para la presente evaluación, por ejemplo, en la sección “Población Atendida” se menciona que la cuantificación de esta población “no está disponible”, sin embargo el PASL cuenta con un padrón de beneficiarios que es de carácter público, por otro lado, los datos de mujeres y hombres atendidos se muestran invertidos, es decir, la cuantificación de hombres debería corresponder a la de mujeres y viceversa.

Es importante destacar el esfuerzo realizado por el CONEVAL al procurar una mayor interacción y retroalimentación entre los evaluadores, los responsables de los programas y las unidades de evaluación; esfuerzo que año tras año se evidencia notablemente. En este sentido, y para ocasiones posteriores, se sugiere que el instrumento de evaluación de la EED precise los alcances de esta evaluación, de manera tal que las valoraciones que se emitan sean consistentes con lo establecido en los criterios específicos de



diversos apartados de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados o Evaluaciones de Diseño, de acuerdo a los Modelos de Términos de Referencia emitidos por el CONEVAL, esto con la finalidad de evitar subjetividad en el análisis de aspectos institucionales y del diseño del programa.

Finalmente, se agradece a los funcionarios de CONEVAL por la coordinación de esta evaluación, así como al evaluador externo por su esfuerzo y la retroalimentación aportada. Se valorarán los hallazgos observados con la perspectiva de continuar trabajando en atender las áreas de oportunidad, así como de mantener el compromiso de potenciar las fortalezas detectadas.