

DATOS GENERALES DEL PROGRAMA

Nombre del Programa: Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.

Modalidad: S052

Dependencia: Secretaría de Desarrollo Social

1. Unidad Administrativa: Liconsa, S.A. de C.V.

Datos del (a) Titular

Nombre: Héctor Pablo Ramírez Purga Leyva

Teléfono: 52379121

Correo Electrónico: hpabloramirez@liconsa.gob.mx

Datos del (a) Responsable Operativo (a) del Programa

Nombre: Martín del Castillo Toledo

Teléfono: 52379130

Correo Electrónico: mtoledo@liconsa.gob.mx

Descripción del programa

El Programa de Abasto Social de Leche (PASL) tiene como objetivo general contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y alimentación de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar, y para ello vende leche fortificada a un precio menor a su costo total. Está dirigido a los siguientes grupos de edad de dichos hogares: niños de 6 meses a 12 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres mayores de 45 años, adultos de 60 años y más, y los enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años. Cada beneficiario puede comprar 4 litros a la semana, y hasta un máximo de 24 litros por hogar dependiendo del número de beneficiarios que tenga. Además apoya a personas atendidas por instituciones de asistencia social que tengan un Convenio Interinstitucional con Liconsa.

Resumen Narrativo de la MIR

Fin: Contribuir a promover el acceso a una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales de la población en condiciones de pobreza patrimonial.

Propósito: Los hogares beneficiarios en pobreza patrimonial acceden al consumo de leche fortificada, de calidad, a bajo precio.

Componentes:

1. Leche fortificada de bajo precio distribuida.

Actividades:

1. Producción y fortificación de leche.

2. Identificación de beneficiarios.

RESULTADOS Y HALLAZGOS

Resultados provenientes de Evaluaciones de impacto

El programa no cuenta con evaluaciones de impacto debido a cuestiones relacionadas con:

El programa no cuenta con evaluaciones de impacto que puedan arrojar resultados atribuibles completamente a la intervención del programa.

Otros Efectos

Hallazgos de Fin 1

1. Año de la Fuente: 2004

2. Hallazgo de Fin y de Propósito: El programa cuenta con 3 evaluaciones hechas por el INSP del impacto de la fortificación de leche Liconsa con hierro y zinc en niños de 12 a 30 meses; pero no de la leche en sí o en otros grupos etarios. Debido a problemas metodológicos, los resultados reportados de reducciones en prevalencias de talla baja, peso bajo y anemia en niños y de aumento en 2 cm de talla no pueden atribuirse a la fortificación.

3. Fuente: Evaluación de Impacto (EIM)

4. Elemento de Análisis: Fin

5. Comentarios y Observaciones: En la evaluación de 2004 se consideraron 2 grupos, uno que recibió leche fortificada Liconsa y otro leche Liconsa sin fortificar en polvo, con seguimiento a un año. Sus resultados son cuestionables ya que i) los grupos no son estadísticamente comparables en la etapa inicial ya que hay diferencias significativas en el consumo de hierro y zinc y en el gasto en alimentos; y ii) ambos grupos tuvieron reducciones sin que existan diferencias estadísticas entre ellos. Se sugiere llevar a cabo una nueva evaluación de impacto con rigor metodológico que considere el impacto de la leche per se en los diferentes grupos de edad en los que focaliza el Programa. La posición de Coneval sobre la evaluación de 2009 que usa los mismos grupos dice que: "los grupos conformados por los hogares en 2003 y los hogares en 2006 tienen características socioeconómicas distintas que no fueron controladas, de forma que no se podría garantizar que los grupos sean comparables entre sí" (anexo al oficio No.VQZ.SE.258/10, el cual se adjunta a esta evaluación).

Hallazgo de Propósito 1

1. Año de la Fuente: 2012

2. Hallazgo Relevante: El Diagnóstico Integral de los programas alimentarios de la SEDESOL describe algunas limitaciones de la medición de carencia de acceso a la alimentación de CONEVAL basada en la aplicación de escala de seguridad alimentaria como son: i) baja correlación negativa (aunque significativa) con el ingreso per cápita, por lo que 27.2% (7.6 millones de personas) con esta carencia tienen ingresos por arriba de la Línea de Bienestar; y, ii) aún en hogares con inseguridad severa, sólo en el 17.2% se observa talla baja para la edad; mientras que en los que hay seguridad alimentaria la tasa es de 10.8%. Ello señala la necesidad de mayor análisis sobre la pertinencia de estas mediciones y sus interpretaciones para políticas públicas al haberse usado como símil con la presencia de hambre.

3. Fuente: Otros (OTR)

4. Elemento de Análisis: Propósito

5. Valoración del Hallazgo: Adecuada

6. Comentarios y Observaciones: El documento señala que “la efectividad de los apoyos monetarios directos sobre la alimentación, y en particular sobre la dimensión de acceso, estabilidad y nutrición es una cuestión ampliamente documentada en distintos niveles de análisis. A pesar de que no representan la única opción de apoyo para atender la problemática alimentaria se considera como la que mayor impacto tiene sobre el estado alimentario y nutricional de las personas que reciben dichos apoyos” y que “existen recomendaciones puntuales sobre la necesidad de posicionar a las transferencias monetarias como el eje de las acciones dirigidas a promover la seguridad alimentaria en los grupos vulnerables”, entre otros de la OECD. Sin embargo, basa su análisis y recomendaciones sobre pertinencia, complementariedad y duplicidad de Oportunidades, PAL, Abasto Social de Leche y Abasto de Diconsa y otros programas alimentarios, sólo en las dimensiones de seguridad alimentaria sin comparar el costo efectividad e impacto de estas diferentes opciones de atender el problema y sin considerar otros programas de transferencia de ingreso del Gobierno Federal. De forma incorrecta, señala que Oportunidades, PAL, Abasto Social de Leche y Abasto de Diconsa tienen evidencia sólida sobre su impacto, cuando sólo Oportunidades tiene evaluaciones de impacto con rigor metodológico; las de PASL tienen problemas metodológicos, mientras que la de PAL se hizo cuando ese programa tenía un diseño diferente. Asimismo, le asigna a los programas de SEDESOL la responsabilidad de atenuar y/o prevenir eventos de riesgo o emergencia sin considerar la evidencia internacional de actuar en situaciones de emergencia con programas de rápida expansión y contracción y sin considerar los otros instrumentos del gobierno para actuar en estas contingencias. Por ello, se recomienda analizar y evaluar con rigor metodológico el costo efectividad y los impactos de las cuatro programas de la SEDESOL tanto en su aspecto redistributivo como de mejoría de la alimentación y nutrición así como, entre otros, su impacto (positivo y/o negativo) en los mercados y en el sobrepeso y la obesidad, usando indicadores que permitan la comparación entre los cuatro programas. Para lo anterior, se sugiere considerar las evaluaciones de Oportunidades y la experiencia internacional del impacto de programas de transferencia de ingreso (condicionadas y no condicionadas) vs en especie o vía precio. Se recomienda asimismo realizar un análisis de todos los programas que otorgan transferencias de ingreso por diferentes vías del Gobierno Federal.

Hallazgo de Propósito 2

1. Año de la Fuente: 2012

2. Hallazgo Relevante: La Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 señala que el programa no cuenta con evidencia de que su tipo de intervención es la más eficaz para disminuir la probabilidad de desnutrición en la población en condiciones de pobreza, que otras alternativas como la venta de leche fortificada sin subsidio de recursos fiscales o el otorgamiento de transferencias monetarias.

3. Fuente: Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)

4. Elemento de Análisis: Propósito

5. Valoración del Hallazgo: Oportunidad de Mejora

6. Comentarios y Observaciones: Se recomienda a la SEDESOL que, junto con CONEVAL, evalúe el costo efectividad y el impacto de los diferentes programas alimentarios (PAL, PASL, Oportunidades, y PAR), en sus 2 objetivos principales, tanto el de transferencia de ingreso como el de mejorar la alimentación y nutrición.

Otros Hallazgos

Hallazgo Relevante 1

1. Año de la Fuente: 2006

2. Hallazgo Relevante: La Evaluación de Impacto de 2006 no encontró un impacto en el desarrollo cognitivo de los niños. Se reporta una diferencia en la talla de 2 cm, pero no se comparan los grupos originales, por lo que este incremento no puede ser atribuido a la fortificación. En la evaluación de 2009, no se encontró un impacto del programa en el desempeño escolar, pero sí se encontró un impacto en el desarrollo intelectual; sin embargo, es el nivel socioeconómico el que explica en mayor medida este impacto.

3. Fuente: Evaluación de Impacto (EIM)

4. Elemento de Análisis: Otros Fin

5. Valoración del Hallazgo: Oportunidad de Mejora

6. Comentarios y Observaciones: Las 3 evaluaciones de impacto (2004, 2006 y 2009) usan los mismos grupos y por tanto tienen los mismos problemas metodológicos. Se adjunta la nota que el equipo evaluador realizó para la EED 2010-2011, en la cual se analiza con más detalle la metodología empleada en esas 3 evaluaciones de impacto. Uno de los problemas principales es que en la medición basal, los grupos no son comparables. Adicionalmente, algunos de los resultados reportados no provienen del cálculo de las dobles diferencias.

Hallazgo Relevante 2

1. Año de la Fuente: 2012

2. Hallazgo Relevante: El programa obtuvo un alto puntaje del Índice Mexicano de Satisfacción de los Beneficiarios de Programas Sociales en México (IMSAB): 9.12 en una escala de 1 a 10. Este resultado implica que el beneficiario: i) considera contar con información apropiada sobre el funcionamiento y los servicios que proporciona el Programa; ii) cumplió con sus expectativas sobre la leche; y, iii) percibe un trato amable por parte del personal del Programa.

3. Fuente: Evaluación Externa (EXT)

4. Elemento de Análisis: Actividades

5. Valoración del Hallazgo: Destacada

6. Comentarios y Observaciones: El estudio fue llevado a cabo por la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Se revisaron 4 programas de la SEDESOL, pero el PASL es el único alimentario. En el caso del PASL, las encuestas se levantaron en las lecherías Liconsa a un total de 1,077 beneficiarios de leche líquida y leche en polvo. La metodología se considera adecuada, tanto en el levantamiento como en el cálculo de los ponderadores del índice y de los factores de expansión. No se pudieron valorar los cuestionarios ya que el Anexo C que los contiene no está en el MEED.

Hallazgo Relevante 3

1. Año de la Fuente: 2012

2. Hallazgo Relevante: El objetivo general y la población objetivo del PASL se modificaron en las reglas de operación 2012 para hacerlos compatibles con la metodología de pobreza multidimensional. Así, se sustituyó la línea de pobreza patrimonial por la línea de bienestar. Cabe señalar que este cambio no se ha visto reflejado en la MIR 2012 ni en la MIR 2013, pues el resumen narrativo del nivel Fin de ambas todavía hace referencia a la línea de pobreza patrimonial.

3. Fuente: Reglas de Operación (ROP)

4. Elemento de Análisis: Cobertura

5. Valoración del Hallazgo: Moderada

6. Comentarios y Observaciones: Se recomienda hacer el cambio correspondiente en las MIR 2012 y 2013.

Hallazgo Relevante 4**1. Año de la Fuente:** 2012

2. Hallazgo Relevante: La "Meta evaluación 2007-2012" del PASL, elaborada por la Universidad Autónoma de Chiapas, refiere los impactos del programa con base en la EIM 2009 realizada por el INSP, sin discutir los problemas metodológicos de dicha evaluación señalados y argumentados tanto en la EED 2010-2011 (que también se revisa en la Meta evaluación), como en la Posición Institucional del CONEVAL.

3. Fuente: Evaluación Externa (EXT)

4. Elemento de Análisis: Otras Evaluaciones externas

5. Valoración del Hallazgo: Oportunidad de Mejora

6. Comentarios y Observaciones: Con relación a la evaluación del INSP, la Meta evaluación menciona que la metodología empleada se considera adecuada, y no hace referencia a los comentarios hechos al respecto en la EED 2010-2011. En esta última se argumentaron problemas de comparación y aleatorización de los grupos tratamiento y control en la etapa basal. Asimismo, en la EED se menciona que no hay resultados atribuibles al programa, pues aunque para los indicadores principales de nutrición (prevalencias de talla baja, peso bajo y emaciación) se observaron reducciones mayores en los niños de 12 a 30 meses que tomaron leche fortificada, también se observaron reducciones en los que no la tomaron, sin que haya diferencias estadísticamente significativas entre grupos. La Posición Institucional de CONEVAL, la cual también señala problemas de comparabilidad de los grupos, se encuentra en el Oficio No. VQZ. SE.258/10, y su anexo.

Hallazgo Relevante 5**1. Año de la Fuente:** 2012

2. Hallazgo Relevante: Con base en la plantilla de población atendida al cierre de 2012, el 55.9% de las personas beneficiarias del programa, es decir, 3.3 millones de personas, habitan en 240 municipios de los 400 considerados como prioritarios en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

3. Fuente: Plantilla de Población Atendida (PPA)

4. Elemento de Análisis: Cobertura

5. Valoración del Hallazgo: Sin Información

6. Comentarios y Observaciones: Debido a que Oportunidades, PAL, y PASL atienden en su conjunto a 15.7 millones de personas en los municipios de la Cruzada (y sólo Oportunidades 10.9 millones), sobrepasando por mucho a los 4 millones de personas con carencia alimentaria en esos municipios (incluso a los 7.4 millones estimados a nivel nacional), se recomienda a SEDESOL reportar de forma periódica la cobertura integrada de los diferentes programas alimentarios en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Hallazgo Relevante 6**1. Año de la Fuente:** 2012

2. Hallazgo Relevante: El programa cuenta con procedimientos apegados a la normatividad, para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo. Asimismo, cuenta con mecanismos documentados para verificar dichos procedimientos, aunque no son difundidos públicamente.

3. Fuente: Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)

4. Elemento de Análisis: Actividades

5. Valoración del Hallazgo: Moderada

6. Comentarios y Observaciones: Cabe señalar que la sugerencia de la ECR de evaluar la posibilidad de permitir a toda la población el acceso al programa con el argumento de que posiblemente sería menos costosa que la focalización, no se considera adecuada, y contradice los estudios de costo efectividad que se han hecho con respecto a focalización para el programa Oportunidades. Además, no existe un diagnóstico que sustente el otorgar subsidios generalizados de tipo alimentario a toda la población, por tanto se considera que de aceptarse esta propuesta sería un retroceso en la política pública de combate a la pobreza.

AVANCES Y ASPECTOS DE MEJORA**Acciones que el programa realiza para mejorar derivado de las evaluaciones****Avance en las acciones de mejora comprometidas en años anteriores**

De los 3 institucionales, 2 tienen fecha de término anterior a febrero 2013, con un avance reportado del 100%. Sin embargo, el equipo evaluador considera como no atendido el de la revisión del indicador a nivel Fin de la MIR, pues se menciona que: i) se realizaron reuniones en las que se acordó dejar el indicador tal como está hasta la publicación del PND; y, ii) la nueva administración no consideró conveniente instrumentar este compromiso, pues los esfuerzos se concentrarían en la participación de Liconsa en la Cruzada contra el Hambre. El segundo es la elaboración de un diagnóstico integral de cobertura y recursos destinados por programas de transferencias de ingresos y alimentarios para población pobre con objetivos similares. El diagnóstico aporta elementos de análisis como el de medición de carencia de alimentación, sin embargo, no comparó costo efectividad de los programas ni impactos para mejorar la alimentación y nutrición. Esto se amplía como un hallazgo y en la valoración integral de esta EED.

% de acciones de mejora establecidas en el documento de trabajo que se han realizado de acuerdo con las fechas de término: 50 %

Aspectos comprometidos en 2013**Aspecto 1**

Aspecto: Realizar análisis de factibilidad técnica y presupuestal de evaluaciones, con base en el cual establecer una agenda de evaluación de mediano plazo.

Tipo de Aspecto: Aspecto Institucional

Aspecto 2

Aspecto: Establecer el procedimiento para elaborar el documento de planeación estratégica del programa.

Tipo de Aspecto: Aspecto Institucional

Aspecto 3

Aspecto: 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.

Tipo de Aspecto: Aspecto Institucional

Avance de Indicadores y Análisis de Metas

1) El indicador a nivel Fin tuvo un retroceso pues la prevalencia de desnutrición de menores de 5 años (talla para la edad) pasó de 12.7% en 2006 a 13.6% en 2012, apartándose de la meta establecida de 12.1%. Cabe señalar que este indicador no mide la contribución del programa pues se refiere a la prevalencia nacional y no sólo a la de los beneficiarios del PASL; además puede estar afectado por otros programas sociales, o por cambios en condiciones socioeconómicas, saneamiento o infraestructura. 2) El indicador del margen de ahorro por litro estuvo por arriba de la meta de 60.94% para ubicarse en 65.09%. 3) El indicador "porcentaje de cobertura de los hogares objetivo", aunque está ligeramente por debajo de su meta (28.6%), de 2011 a 2012 disminuyó drásticamente, al pasar de 71.6% a 28.3%. La justificación del programa es que se implementó la Cédula Única de Información Socioeconómica. Sin embargo, el principal problema es el denominador del indicador, que pasó de 4.3 a 10.8 millones de hogares por un error en la cuantificación de hogares objetivo. Por ello, se sugiere revisar las cifras.

4) Los indicadores de servicios y gestión resultaron casi en línea con lo planeado.

Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2013

1) En 2013 se modifican las ROP para: a) incluir dentro de la población objetivo a los beneficiarios de Oportunidades y PAL, lo que puede duplicar apoyos en la misma población; b) ampliar el tope de participación de abasto por convenios de 2 a 4% y en municipios de la Cruzada del Hambre al 18% (por hasta 1.09 millones de beneficiarios de 121 mil que atendió en 2012) y eliminar la restricción de que por esta vía sólo se apoye a población no atendida por abasto comunitario. Por esta vía se podrá otorgar leche de forma gratuita. Se considera que esto puede duplicar apoyos. c) Crear comités comunitarios para planeación, gestión, verificación y seguimiento. 2) En el primer trimestre de 2013 respecto al cierre de 2012: a) la población atendida del PASL fue de 5.9 millones de beneficiarios, una disminución del 1.3%; b) el número de lecherías para abasto comunitario fue de 9,934 con un crecimiento del 22.2%. Con respecto a la Cruzada contra el Hambre, de los 1,875 municipios que atiende el PASL, 240 pertenecen a los 400 municipios de la Cruzada, y concentran 55.9% de los beneficiarios de Liconsa (3.3 M de personas).

POBLACIÓN Y COBERTURA

Población Potencial

a. ¿Se encuentra definida?: Si

b. Unidad de Medida: Personas

c. Cuantificación: Sin Datos

d. **Definición:** Personas pertenecientes a hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, no beneficiarios de los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario, y que pertenezcan a estos grupos: i) niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad; ii) mujeres adolescentes de 13 a 15 años; iii) mujeres en periodo de gestación o lactancia; iv) mujeres de 45 a 59 años; v) enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años; vi) adultos de 60 y más años.

e. Valoración: Se hacen los siguientes comentarios respecto a la definición y cuantificación.

Definición: se incluye la establecida en las ROP ya que la Nota de Actualización de la Población Potencial y Objetivo de la SEDESOL la define en términos de hogares y no de personas.

Cuantificación: i) la SEDESOL la define en términos de hogares aunque también hace el cálculo de personas utilizando la ENIGH 2010, así estima una población potencial para 2012 de 10.8 millones (M) de hogares con 26.8 M de personas que se encuentran en los grupos vulnerables establecidos en la definición; ii) la definición de 2011 usaba la línea de pobreza patrimonial, y en 2012 se usa la línea de bienestar (LB). Sin embargo, la cuantificación de 2011 se realiza usando la LB y no la patrimonial que era la vigente en ese año, lo cual es incorrecto. Por lo tanto, la SEDESOL reporta la misma cifra de 2012 en 2011; y, iii) a pesar de que tanto el programa como SEDESOL reportan las mismas cifras de personas para 2011 y 2012, difieren en el número de hogares: 4.3 M vs 10.8 M. Debido a lo anterior, no se reportan las cifras de población potencial, ya que tanto SEDESOL como el programa están en proceso de revisión de las mismas.

Población Objetivo

a. ¿Se encuentra definida?: Si

b. Unidad de Medida: Personas

c. Cuantificación: 6,061,485

d. Definición: Personas, programadas para ser atendidas, en hogares con ingreso inferior a la línea de bienestar, que no son beneficiarios de los programas Oportunidades y de Apoyo Alimentario, y que pertenecen a los siguientes grupos: i) niños de 6 meses a 12 años de edad; ii) mujeres adolescentes de 13 a 15 años; iii) mujeres en periodo de gestación o lactancia; iv) mujeres de 45 a 59 años; v) enfermos crónicos y/o con discapacidad mayores de 12 años; vi) adultos de 60 y más años.

e. Valoración: De acuerdo a la "Nota sobre la Población Potencial y Objetivo" de SEDESOL, el programa estima su población objetivo con base en el promedio histórico de consumo de los beneficiarios, el presupuesto autorizado y la cantidad de leche que podrían ser producida y distribuida, así como estimaciones de los precios de la leche nacional y de importación. Por lo tanto, la cifra de población objetivo es la meta del programa para 2012.

Población Atendida

a. ¿Se encuentra definida?: Si

b. Unidad de Medida: Personas

c. Cuantificación: 5,950,252

d. ¿Se cuenta con información desagregada de la Población Atendida por entidad, municipio y/o localidad?: Si

Entidades Atendidas: 32

Municipios Atendidos: 1875

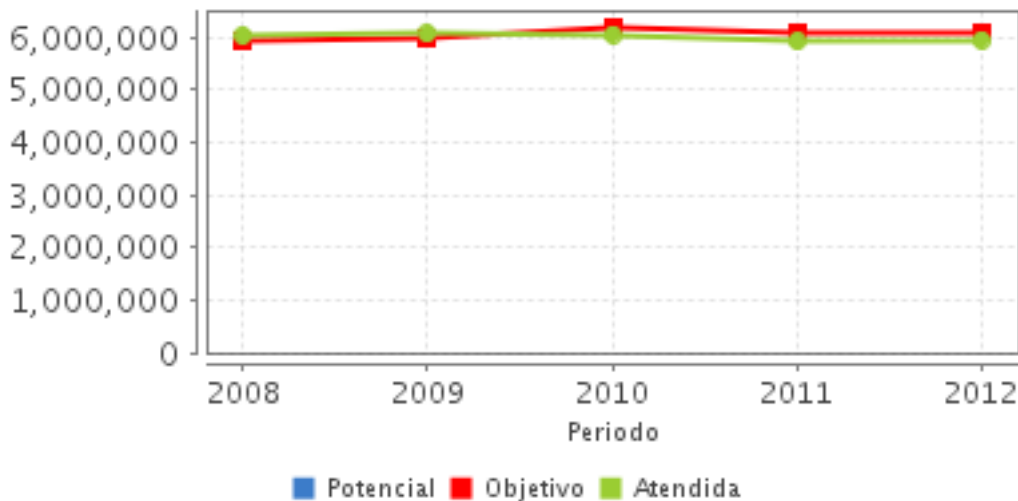
Localidades Atendidas: 5153

Hombres Atendidos: 2,360,531

Mujeres Atendidas: 3,589,721

Localización de la Población Atendida**Evolución de la Cobertura**

Año	Población Potencial	Población Objetivo	Población Atendida
2008	SD	5,911,486	6,030,725
2009	SD	6,001,382	6,070,993
2010	SD	6,202,307	6,047,405
2011	SD	6,056,650	5,922,457
2012	SD	6,061,485	5,950,252



Análisis de la Cobertura

Población potencial: i) su definición cambió de 2011 a 2012, al considerar la línea de bienestar en lugar de la línea de pobreza patrimonial. Sin embargo, la cuantificación de 2011 se hace con la definición de 2012, y no con la que prevalecía en las ROP 2011; ii) SEDESOL define a la población potencial en términos de hogares, cuando las ROP en términos de personas, aunque se cuantifican tanto las cifras de hogares como de personas; y, iii) aunque tanto SEDESOL como el programa coinciden en las cifras de personas en 2011 y 2012, difieren en la cifra de hogares. Por lo anterior, no se presentan cifras de población potencial por encontrarse en proceso de revisión por parte de SEDESOL y el programa.

Población objetivo: la meta de 6.06 M de personas se ha mantenido prácticamente sin cambios en 2011 y 2012.

Población atendida: al cierre de 2012 el programa atendió a 5.95 M de personas, el 98.2% de la población objetivo, ubicadas en 5,153 localidades. El 91.2% de los beneficiarios (5.4 M) se encuentran en 2,341 localidades mayores de 2,500 habitantes, por lo que este programa es principalmente urbano. Por otro lado, el programa atiende a 3.3 M de personas ubicadas en 240 municipios de los 400 identificados como prioritarios en la Cruzada Nacional contra el Hambre.

ALINEACIÓN AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 Y PRESUPUESTO

Alineación con Planeación Nacional 2007-2012

Objetivo: Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

Eje: Igualdad de Oportunidades

Tema: Pobreza

Alineación con Programa Sectorial/ Institucional 2007-2012

Objetivo: Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza

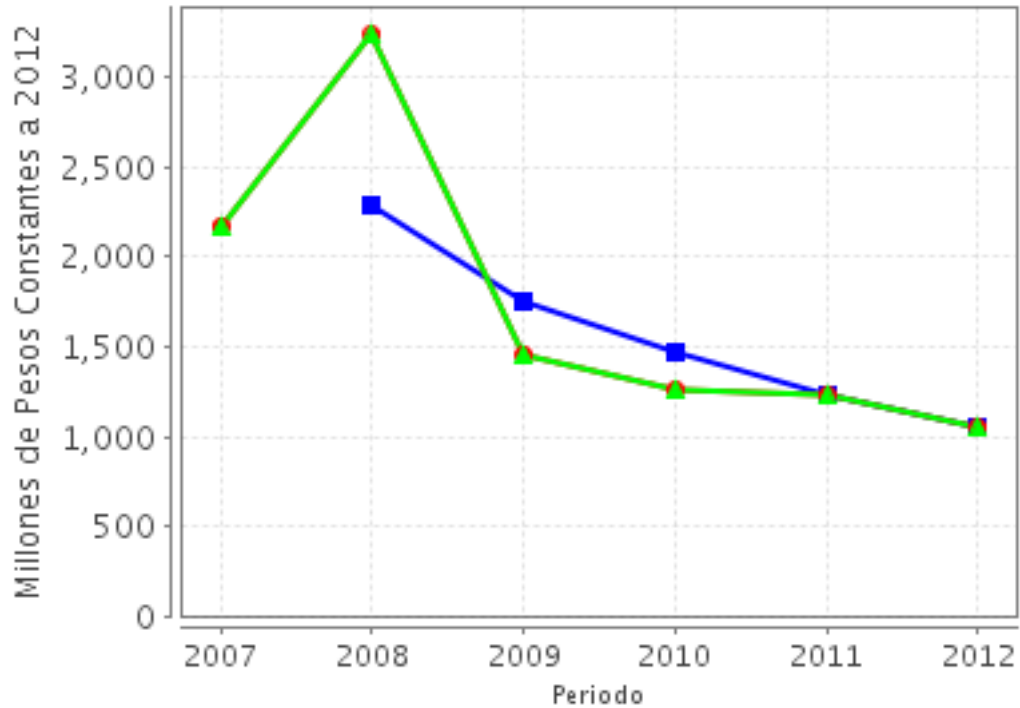
Año de Inicio del Programa 1961

Evolución del Presupuesto (Millones de Pesos Constantes a 2012)

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

Año	Presupuesto Original	Presupuesto Modificado	Presupuesto Ejercido
2007	SD	2,173.56	2,173.56
2008	2,292.41	3,237	3,237
2009	1,750.05	1,459.25	1,459.25
2010	1,475.3	1,259.98	1,259.98
2011	1,228.52	1,228.52	1,228.52
2012	1,050	1,050	1,050

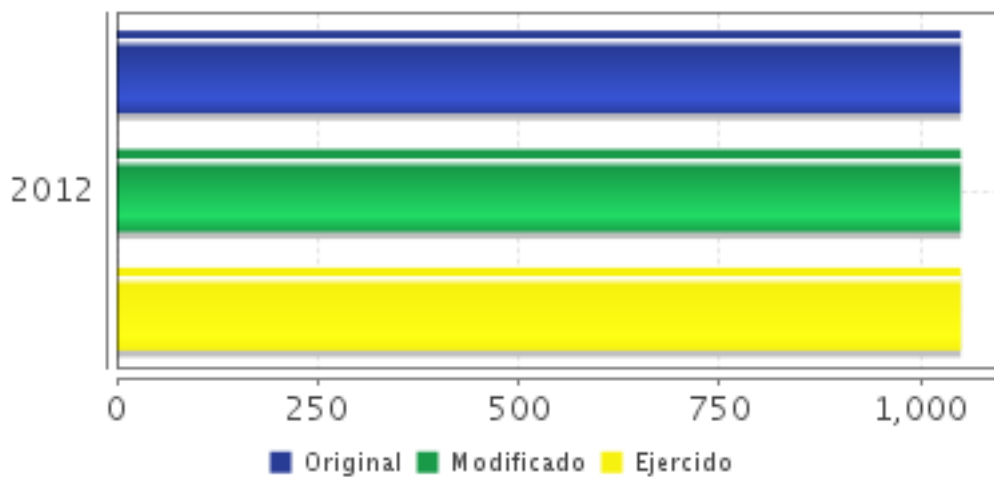
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)



■ Presupuesto Original ■ Presupuesto Modificado ■ Presupuesto Ejercido

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Presupuesto 2012 (Millones de Pesos)



■ Original ■ Modificado ■ Ejercido

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto

El PASL ejerció 1,050.0 MP de recursos fiscales en 2012; menor a 2007 principalmente por la disminución de los precios internacionales de la leche en polvo. Sin embargo, este monto subestima el costo total del programa ya que Liconsa recibió en 2012 un total de 2,738.5 MP de recursos fiscales para cubrir su déficit con relación a un gasto total de 9,331.7 MP para poder vender la leche en \$4.50/litro precio, 42.3% por debajo del costo integrado de producción de \$7.80/litro. Los recursos propios y fiscales de Liconsa se han dividido en 2 programas: a) PASL que cubre los costos de leche en polvo importada; y, b) Adquisición de Leche Nacional (PALN) que cubre la compra a productores nacionales; sin que se reporten las cifras conjuntas como parte del programa de leche y como si la entidad operara 2 programas no vinculados y se otorgaran subsidios a los productores de leche además de a los consumidores. Lo anterior se considera equivocado ya que además la producción y fortificación de leche es una actividad del PASL considerada en la MIR. Las cifras en esta evaluación corresponden sólo al PASL. En 2013, Liconsa tiene un gasto total de 9,918.6 MP y recursos fiscales por 3,475.9 MP (aumento del 27%): 1,578.8 MP para PASL y 1,987.1 MP para PALN.

CONCLUSIONES

Conclusiones del Evaluador Externo

1) El objetivo de PASL es mejorar la nutrición y alimentación de la población pobre y transferir ingreso vía un subsidio al precio. Para ello, vende leche fortificada a un precio menor a su costo de producción y al precio de mercado a 6 millones de beneficiarios de casi todos los grupos de edad y a instituciones de asistencia social previo convenio. Ha mantenido su precio de venta en \$4.50/litro desde diciembre de 2011, el cual es menor en 42.3% a su costo de producción en 2012 (\$7.80/litro) y en 65.1% al precio de mercado. 2) El supuesto implícito del Programa es que, en ausencia del mismo, los hogares no consumirían una dieta con el contenido calórico, proteínico y de micronutrientes que tiene la leche que expenden, lo cual no ha sido evaluado. El impacto del Programa sólo ha sido evaluado en lo que respecta a la fortificación de la leche y su efecto en los menores de 12 a 30 meses (consumo de leche fortificada vs leche no fortificada). Las evaluaciones presentan problemas metodológicos por lo que los resultados positivos reportados difícilmente pueden ser atribuidos a la fortificación (se anexa nota técnica). Además, no se evaluó el impacto del Programa de venta de leche per se ni se contemplaron a los diferentes grupos de edad a los que beneficia Liconsa. Por lo anterior, se sugiere que se lleve a cabo una evaluación rigurosa del impacto del Programa en los diferentes grupos de edad. 3) Hasta 2012, los beneficiarios de Oportunidades y PAL que reciben transferencias de ingreso (muy superiores a las de Liconsa) y suplementos alimenticios o leche fortificada no eran parte de la población objetivo de Liconsa; situación que cambió en las ROP 2013. Otro cambio es que amplía sustantivamente el abasto con convenio de forma gratuita. Estas modificaciones podrían implicar una duplicación de apoyos con propósitos iguales en la misma población. 4) Existen numerosos programas alimentarios en el gobierno federal a los cuales se les han otorgado recursos crecientes. Los más grandes están en SEDESOL: Oportunidades, PAL, PASL y Abasto Rural de Liconsa. Se recomienda evaluar con rigor metodológico el costo efectividad y el impacto de estos programas tanto en su aspecto de transferencia de ingreso como de mejora de la alimentación y nutrición, de forma que puedan compararse los resultados de los 4 programas. Para ello, se sugiere revisar las evaluaciones de Oportunidades y la experiencia internacional de impacto de programas de transferencia de ingreso vs en especie o vía precio. 5) El programa atiende a 3.3 M (millones) de personas en los 400 municipios de la Cruzada contra el Hambre. En su conjunto, los programas alimentarios de SEDESOL atienden a 15.7 M de personas en estos municipios, que supera por mucho a los 4 M identificados con carencia alimentaria. Se recomienda que SEDESOL publique de forma periódica la cobertura integrada de los programas alimentarios en los municipios de la Cruzada.

Fortalezas

- 1) La atención de la población pobre que no es cubierta por otros programas alimentarios, como son Oportunidades y de Apoyo Alimentario.
- 2) La atención de población que vive en o es atendida por instituciones de asistencia social como orfanatos y asilos y cuyas características hacen complicada la atención con los programas regulares de la SEDESOL, incluyendo Oportunidades, PAL y el de abasto comunitario de Liconsa.
- 3) La transparencia del Programa de Abasto Social de Leche, no así el de Adquisición de Leche Nacional por no estar sujeto a la normatividad de transparencia en subsidios.

Retos y Recomendaciones

- 1) La ausencia de una evaluación de impacto con rigor metodológico, la cual se recomienda realizar para los diferentes grupos de edad que atiende. 2) La coexistencia aparente de subsidios a productores y a consumidores en la misma institución, lo cual son objetivos contradictorios. Se sugiere incluir la adquisición de leche nacional como una actividad del PASL y no mantenerla como un programa diferente que además no está sujeto a reglas de operación ni a las regulaciones de transparencia ni evaluación de acuerdo al PEF. 3) La ausencia de evaluaciones de costo efectividad e impacto de Liconsa, Oportunidades, Diconsa y PAL que permitan su comparación; se recomienda realizarlas en conjunto con CONEVAL. 4) La posible duplicación de apoyos, por lo que se recomienda publicar periódicamente coberturas agregadas de los 4 programas y número de hogares y personas por localidad que reciben más de un programa. 5) Se recomienda reconsiderar los cambios en ROP 2013 que pueden duplicar apoyos.

En particular los cambios de: a) incluir dentro de la población objetivo a beneficiarios de Oportunidades y PAL; b) ampliar el tope de participación de abasto por convenios por hasta 1.09 millones de beneficiarios de 121 mil que atendió en 2012, eliminando la restricción de que por esta vía sólo se apoye a población no atendida por abasto comunitario. Por esta vía se podrá otorgar leche de forma gratuita. Se sugiere reconsiderar estos cambios y asegurar que se mantengan la transparencia y objetividad en la selección de beneficiarios y entrega de apoyos en el caso de los convenios.

6) Con relación a las evaluaciones de programas alimentarios en conjunto con Coneval, se recomienda analizar y evaluar con rigor metodológico el costo efectividad y los impactos de los 4 programas de la SEDESOL tanto en su aspecto redistributivo como de mejoría de la alimentación y nutrición así como, entre otros, su impacto (positivo y/o negativo) en los mercados y en el sobrepeso y la obesidad, usando indicadores que permitan la comparación entre los programas. Se sugiere considerar las evaluaciones de Oportunidades y la experiencia internacional del impacto de programas de transferencia de ingreso (condicionadas y no condicionadas) vs en especie o vía precio. Se recomienda asimismo realizar un análisis de todos los programas que otorgan transferencias de ingreso por diferentes vías del Gobierno Federal.

7) Debido a que Oportunidades, PAL, y PASL atienden en su conjunto a 15.7 millones de personas en los municipios de la Cruzada (y sólo Oportunidades 10.9 millones y Liconsa 3.3. M), sobrepasando por mucho a los 4 millones de personas con carencia alimentaria en esos municipios (incluso a los 7.4 millones estimados a nivel nacional), se recomienda a SEDESOL reportar de forma periódica la cobertura integrada de los diferentes programas alimentarios en los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

OBSERVACIONES

Observaciones del CONEVAL

En México la mayor prevalencia de anemia se presenta en los niños menores de cinco años (y en especial en los de dos años de vida), las mujeres en edad fértil, los adultos mayores y la población de localidades rurales. La anemia tiene efectos graves en el desarrollo físico y de las capacidades de una persona cuando se presenta en niños menores de dos años. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, la prevalencia nacional de anemia en los niños en edad preescolar (de 12 meses a 4 años 12 meses de edad) fue de 23.3 por ciento, mientras que la de quienes se encontraban en edad escolar (5 a 11 años de edad) fue de 10.1 por ciento. Esto representó una disminución de 3.5 y 3.0 puntos porcentuales, respectivamente, en comparación con 2006. A nivel nacional, la prevalencia de anemia en las mujeres de 12 años (12 por ciento) fue la más alta entre los hombres y mujeres que tenían entre 12 y 19 años de edad. Entre los 13 y 15 años de edad (grupo de edad objetivo de Liconsa) la prevalencia de anemia osciló entre 4.6 por ciento (15 años) y 5.7 por ciento (13 años). La prevalencia de anemia entre las mujeres fue mayor que la de hombres en este grupo etario. La prevalencia a nivel nacional de anemia en la población de 60 y más años fue de 16.5 por ciento en 2012, siendo ésta mayor entre los hombres (17.8 por ciento) que en las mujeres (15.4 por ciento). El nivel de la anemia a nivel nacional en este grupo de edad se mantuvo prácticamente igual en comparación con 2006. Cabe resaltar que el principal impacto de fortificar la leche en polvo distribuida por Programa de Abasto Social de Leche podría observarse alrededor del sexto mes de iniciado el consumo de leche fortificada como una disminución en la prevalencia de anemia en los niños de entre 12 y 23 meses de edad. El programa atendió hasta 2012 principalmente zonas urbanas.

Opinión de la Dependencia (Resumen)

Se considera que la EED sintetiza 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 esencial para la interpretación de los resultados. Por ello, se precisa lo siguiente:

*De acuerdo a las Reglas de Operación del Programa, el objetivo general no está enfocado a transferir ingreso vía precio. Un elemento trascendental del PASL y de alto impacto, es el beneficio que otorga el consumo de leche, por constituir el mejor aporte de calcio, proteínas y otros nutrimentos necesarios para la formación de tejidos. *Se ha evaluado el impacto en los niños menores de 24 meses, ya que es en este grupo en el que se presentan problemas de desnutrición, principalmente anemia, tendrán efectos irreversibles para su desarrollo. *En la sección Población, la definición de población objetivo que se presenta no corresponde a la definición que se presenta en la Nota de Actualización de Población Potencial y Objetivo del Programa, que es el documento oficial donde se establecen las definiciones y características de la población potencial y objetivo. En la sección de Valoración se señala que existe una diferencia en el número de hogares que presenta SEDESOL y el Programa, lo cual es incorrecto de acuerdo a lo establecido en la Nota de Actualización. *En la sección Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2013 se menciona que "[...] se modifican las ROP para: a) incluir dentro de la población objetivo a los beneficiarios de Oportunidades y PAL, lo que duplica apoyos en la misma población". Se considera que el tema de duplicidades y complementariedades debe ser discutido en un foro especial.

INDICADORES

Principales Indicadores Sectoriales 2007-2012

-Indicador 1

1. Nombre del Indicador: Prevalencia de desnutrición crónica infantil de la población en condiciones de pobreza

2. Definición: Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición crónica (baja talla para la edad) en condición de pobreza (25% de la población con menores ingresos)

3. Método de Cálculo: Es el cociente de: "Niños de 0-59 meses con puntaje Z de talla para la edad menor a dos desviaciones estándar de la referencia en los hogares beneficiarios participantes en la encuesta" entre "Total de niños de 0-59 meses en los hogares beneficiarios participantes en la encuesta"

4. Unidad de Medida: Porcentaje

5. Frecuencia de Medición del Indicador: Quinquenal

6. Año Base: 2006

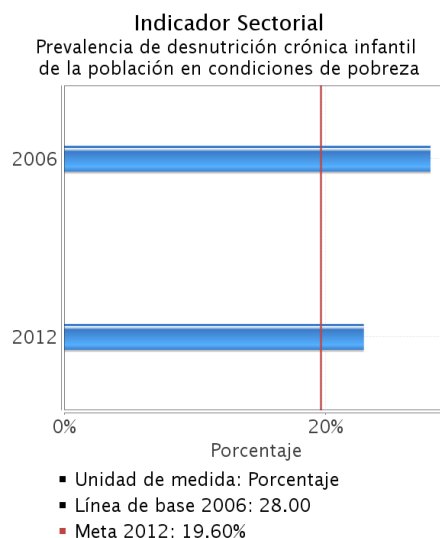
7. Meta del Indicador 2012: 19.60

8. Línea Base (Valor): 28.00

9. Último Avance (Valor): 22.90

10. Último Avance (Año): 2012

11. Avances Anteriores:



12. Ejecutivo: NO

Principales Indicadores de Resultados

-Indicador 1

1. Nombre del Indicador: Prevalencia de desnutrición, en niños menores de 5 años (talla para la edad)

2. Definición: Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición crónica (baja talla para la edad)

3. Método de Cálculo: (Número de niños menores de 5 años en situación de desnutrición / Total de población de niños menores de 5 años) * 100

4. Unidad de Medida: Porcentaje

5. Frecuencia de Medición del Indicador: Quinquenal

6. Año Base: 2006

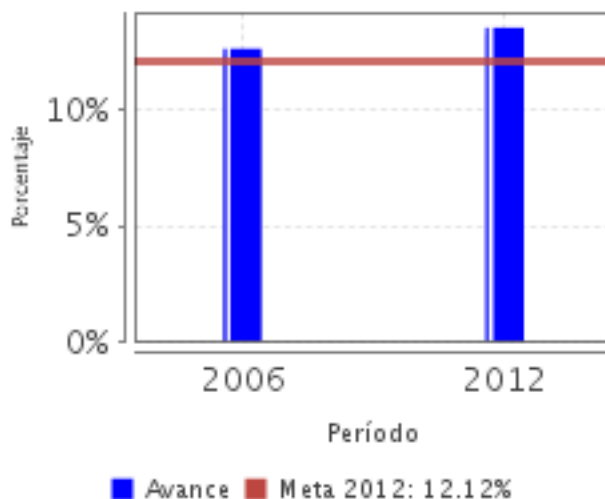
7. Meta del Indicador 2012: 12.12

8. Valor del Indicador 2012: 13.61

9. Año del Valor Inmediato Anterior: 2006

10. Valor Inmediato Anterior: 12.70

11. Avances Anteriores:



12. Ejecutivo: SI

-Indicador 2

1. Nombre del Indicador: Margen de ahorro por litro de leche de las familias beneficiarias del programa.

2. Definición: Determinar el ahorro por cada litro de leche en las familias beneficiarias.

3. Método de Cálculo: ((Precio comercial de leches equivalentes a la leche distribuida por Liconsa - precio de leche Liconsa) / Precio comercial de leches equivalentes a la leche distribuida por Liconsa) *100

4. Unidad de Medida: Porcentaje

5. Frecuencia de Medición del Indicador: Trimestral

6. Año Base: 2006

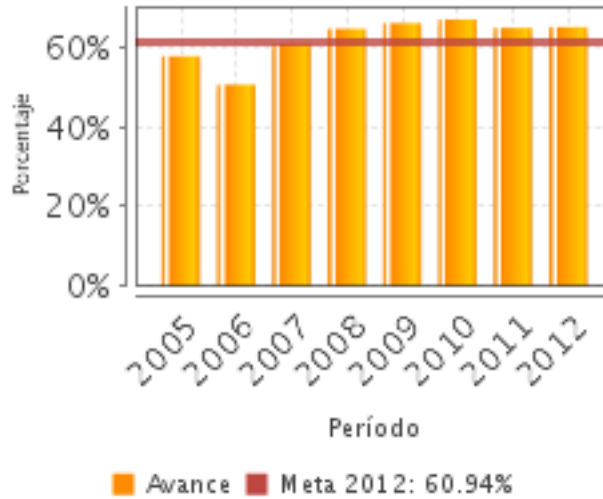
7. Meta del Indicador 2012: 60.94

8. Valor del Indicador 2012: 65.09

9. Año del Valor Inmediato Anterior: 2011

10. Valor Inmediato Anterior: 64.90

11. Avances Anteriores:



12. Ejecutivo: SI

-Indicador 3

1. Nombre del Indicador: Porcentaje de cobertura de los hogares objetivo.

2. Definición: Hogares beneficiarios del PASL respecto de los Hogares objetivo de conformidad con el Reporte de Cifras de la Pobreza en México del CONEVAL.

3. Método de Cálculo: (Hogares atendidos / Hogares objetivo) *100

4. Unidad de Medida: Porcentaje

5. Frecuencia de Medición del Indicador: Trimestral

6. Año Base: 2006

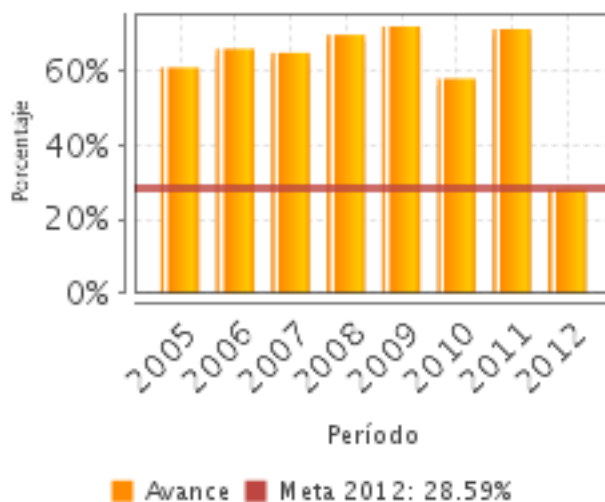
7. Meta del Indicador 2012: 28.59

8. Valor del Indicador 2012: 28.25

9. Año del Valor Inmediato Anterior: 2011

10. Valor Inmediato Anterior: 71.60

11. Avances Anteriores:

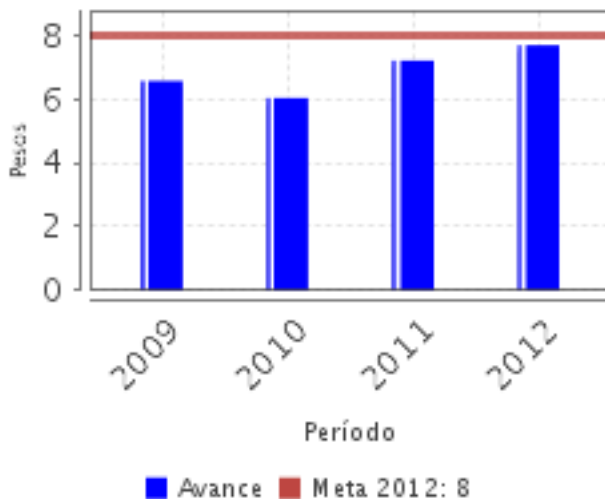


12. Ejecutivo: SI

Principales Indicadores de Servicios y Gestión

-Indicador 1

1. **Nombre del Indicador:** Costo integrado por litro de leche.
2. **Definición:** Suma de los costos de producción (materia prima, fabricación y centros de acopio), más los costos de operación (gastos administrativos, operación de lecherías, padrón de beneficiarios y manejo y operación de lecherías)
3. **Método de Cálculo:** (Costos de producción + Costos de operación)
4. **Unidad de Medida:** Pesos
5. **Frecuencia de Medición del Indicador:** Trimestral
6. **Año Base:** 2009
7. **Meta del Indicador 2012:** 8.00
8. **Valor del Indicador 2012:** 7.70
9. **Año del Valor Inmediato Anterior:** 2011
10. **Valor Inmediato Anterior:** 7.21
11. **Avances Anteriores:**



12. Ejecutivo: SI

-Indicador 2

1. Nombre del Indicador: Porcentaje de beneficiarios niñas y niños menores de 5 años.

2. Definición: Determinar el grado de atención de población de niñas y niños menores de 5 años respecto del total del padrón.

3. Método de Cálculo: (Niñas y niños menores de 5 años atendidos / Total de población beneficiaria) *100

4. Unidad de Medida: Porcentaje

5. Frecuencia de Medición del Indicador: Trimestral

6. Año Base: 2006

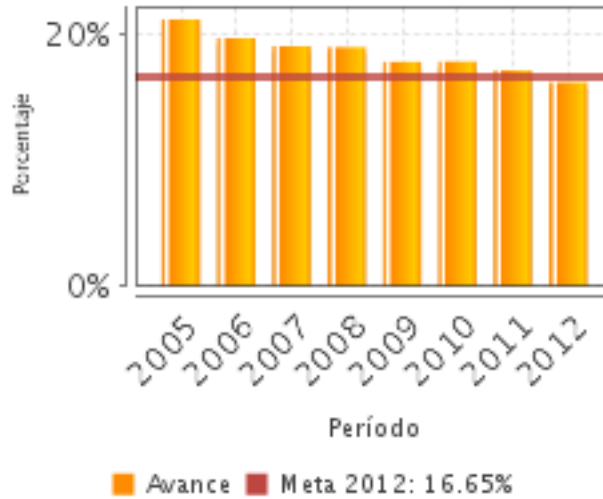
7. Meta del Indicador 2012: 16.65

8. Valor del Indicador 2012: 16.16

9. Año del Valor Inmediato Anterior: 2011

10. Valor Inmediato Anterior: 17.10

11. Avances Anteriores:



12. Ejecutivo: SI

-Indicador 3

1. **Nombre del Indicador:** Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de retiro)

2. **Definición:** Conocer cuantos litros en promedio retira cada beneficiario.

3. **Método de Cálculo:** (Litros distribuidos / Número de beneficiarios)

4. **Unidad de Medida:** Litros

5. **Frecuencia de Medición del Indicador:** Trimestral

6. **Año Base:** 2006

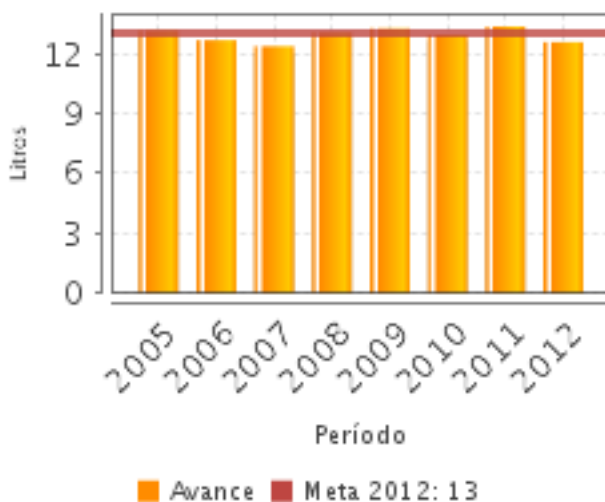
7. **Meta del Indicador 2012:** 13.00

8. **Valor del Indicador 2012:** 12.60

9. **Año del Valor Inmediato Anterior:** 2011

10. **Valor Inmediato Anterior:** 13.40

11. **Avances Anteriores:**



12. Ejecutivo: SI

-Indicador 4

1. Nombre del Indicador: Número de beneficiarios atendidos del programa de abasto social

2. Definición: Número de beneficiarios atendidos por el programa

3. Método de Cálculo: Número de beneficiarios del programa

4. Unidad de Medida: Personas

5. Frecuencia de Medición del Indicador: Trimestral

6. Año Base: 2006

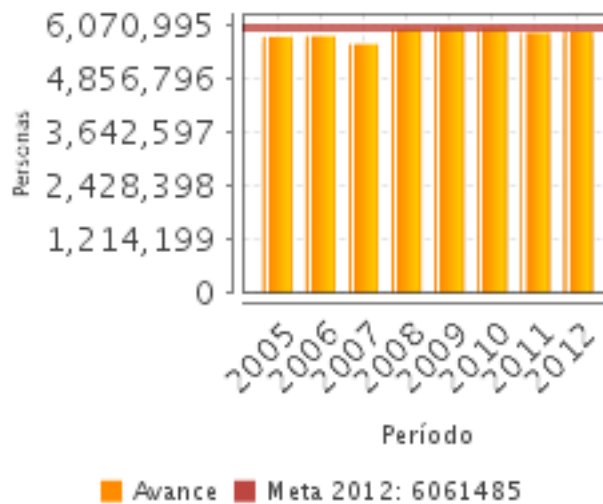
7. Meta del Indicador 2012: 6,061,485.00

8. Valor del Indicador 2012: 5,950,252.00

9. Año del Valor Inmediato Anterior: 2011

10. Valor Inmediato Anterior: 5,922,457.00

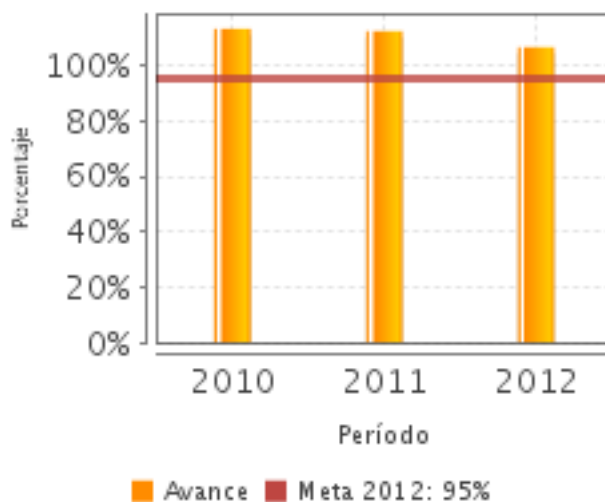
11. Avances Anteriores:



12. Ejecutivo: NO

-Indicador 5

1. **Nombre del Indicador:** Porcentaje de cumplimiento del contenido de hierro en leche fortificada Liconsa.
2. **Definición:** Contenido de hierro en la leche Liconsa con respecto a lo declarado en la etiqueta de envase.
3. **Método de Cálculo:** (Hierro promedio en leche Liconsa / Contenido de hierro que marca la etiqueta) * 100
4. **Unidad de Medida:** Porcentaje
5. **Frecuencia de Medición del Indicador:** Trimestral
6. **Año Base:** 2006
7. **Meta del Indicador 2012:** 95.00
8. **Valor del Indicador 2012:** 106.67
9. **Año del Valor Inmediato Anterior:** 2011
10. **Valor Inmediato Anterior:** 112.50
11. **Avances Anteriores:**



12. Ejecutivo: NO

Observaciones Generales sobre los Indicadores Seleccionados

El indicador a nivel Fin no mide la mejora en la nutrición que pueda ser atribuible al programa; el indicador se refiere a la prevalencia de desnutrición de la población menor a 5 años a nivel nacional, y no de los beneficiarios del programa. Asimismo, el indicador es para los niños menores de 5 años, cuando el 83.8% de los beneficiarios no se encuentran en ese rango de edad. La revisión de este indicador se plasmó como un Aspecto Susceptible de Mejora en una evaluación anterior, pero no fue atendido por el programa. Se eligieron también los 2 indicadores a nivel Propósito pues se consideran relevantes y pertinentes, pero el indicador de porcentaje de cobertura de los hogares objetivo se considera poco claro ya que el denominador se refiere a hogares de la población potencial, además de que está sobreestimada, como ya se mencionó. Los indicadores de servicios y gestión seleccionados se consideran pertinentes y relevantes para el desempeño del PASL.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Calidad y Suficiencia de la Información disponible para la Evaluación

En general, la información que el programa subió al MEED se considera suficiente para llevar a cabo la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Sin embargo, hay 2 documentos donde se definen y cuantifican a las poblaciones con inconsistencias entre ellos, y que tienen algunos problemas metodológicos como la unidad de medida (al considerar hogares y no personas) y otros de cálculo señalados en la sección de cobertura. Se recomienda su revisión por las áreas responsables de la SEDESOL y el Programa.

Fuentes de Información

MIR 2010. MIR 2011. MIR 2012. MIR 2013. Fichas técnicas de los indicadores de la MIR. ROP 2011. ROP 2012. ROP 2013. Diagnóstico del PASL. EED 2008-2009. EED 2009-2010. EED 2010-2011. ECR 2011-2012. Impacto de la leche fortificada sobre la nutrición de niños beneficiarios del PASL, INSP, 2004. Seguimiento de efectividad de la fortificación, INSP 2006. Meta evaluación 2007-2012. Plantilla de Población Atendida 2012. Plantilla de Población Atendida 2012 en Municipios de la Cruzada contra el Hambre. 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 Liconsa, INSP 2009. Documento Institucional de los ASM. Mecanismo de Seguimiento de los ASM. Posición Institucional del Coneval de la Evaluación de Impacto, Oficio No. VQZ. SE.258/10. Nota de Actualización de la Población Potencial y Objetivo, SEDESOL.

INFORMACIÓN DE LA COORDINACIÓN Y CONTRATACIÓN

Datos generales del evaluador

- 1. Instancia Evaluadora:** Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud Hospital Infantil de México Federico Gómez
- 2. Nombre del (a) Coordinador (a) de la Evaluación:** Evelyne Eugenia Rodríguez Ortega
- 3. Correo Electrónico:** evelyne_rodriguez@hotmail.com
- 4. Teléfono:** 57617002

Contratación

Forma de contratación del evaluador externo: Convenio

Costo de la Evaluación: \$ 137,700.12

Fuente de Financiamiento: Recursos Fiscales

Datos de Contacto CONEVAL

Thania de la Garza Navarrete tgarza@coneval.gob.mx (55) 54817245
Manuel Triano Enríquez mtriano@coneval.gob.mx (55) 54817239
Manuel Lemas Valencia mlemas@coneval.gob.mx (55) 54817260

GLOSARIO

AAM	Avances en las Acciones de Mejora
AVP	Avances del Programa
DT	Documento de Trabajo
DIN	Documento Institucional
ECO	Evaluación Complementaria
ECR	Evaluación de Consistencia y Resultados
EDS	Evaluación de Diseño
EIM	Evaluación de Impacto
EIN	Evaluación de Indicadores
EPR	Evaluación de Procesos

EP	Evaluación de Programas
ER	Evaluación de Resultados
EED	Evaluación Específica de Desempeño
EST	Evaluación Estratégica
EXT	Evaluación Externa
FT	Fichas Técnicas
ICP	Informe de Cuenta Pública
IT	Informe Trimestral
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MML	Matriz de Marco Lógico
AAM	Avances en las Acciones de Mejora
Mecanismo 08	Mecanismo de Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora Derivado de Evaluaciones Externas 2008
Mecanismo 10	Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivado de Evaluaciones Externas 2010
Mecanismo 11	Mecanismo de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora Derivado de Evaluaciones Externas 2011
MTE	Metaevaluación
NA	No Aplica
ND	No Disponible
OTR	Otros
PA	Población Atendida: población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.
PO	Población Objetivo: población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
PP	Población Potencial: población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
PPA	Plantilla de Población Atendida
OD	Opinión de la Dependencia