

Opinión Institucional de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de Abasto Social de Leche: 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 de Abasto Social de Leche (PASL) y la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), como unidad responsable de supervisar la calidad y cumplimiento normativo de las evaluaciones, emiten la siguiente opinión del Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 del Programa de Abasto Social de Leche elaborada por el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez. Así mismo se incorpora el posicionamiento de la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) para el apartado de Poblaciones Potencial y Objetivo:

Liconsa S.A. de C.V.-Unidad Responsable de la Operación del Programa de Abasto Social de Leche:

- De acuerdo a las reglas de operación de Liconsa, el objetivo general es “Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, por medio del apoyo a los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.
- El objetivo del Programa no es transferir ingreso vía precio, ya que un elemento trascendental del PASL y de alto impacto es el beneficio que otorga, por si solo el consumo de leche, ya que constituye el mejor aporte de calcio, proteínas y otros nutrimentos necesarios para la formación de tejidos; cabe hacer mención que la leche que Liconsa vende a sus beneficiarios está fortificada con hierro, ácido fólico y otros micronutrimentos; que ayudan a prevenir la anemia y las deficiencias de hierro y zinc que originan graves consecuencias sobre la salud y el desarrollo de las capacidades de los niños pequeños fundamentalmente la talla baja y el bajo rendimiento escolar.
- Se ha evaluado el impacto en los niños menores de 24 meses, ya que es en este grupo en el que, de presentarse problemas de desnutrición, principalmente anemia, tendrán efectos irreversibles para su desarrollo.
- En las Reglas de Operación 2013, se eliminó el criterio de exclusión con los Programas de Oportunidades y Apoyo Alimentario lo que dará paso a una visión de complementariedad con esos programas.

Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales – Sedesol:

- Se considera que, el equipo evaluador realizó un adecuado análisis y en general algunas recomendaciones derivadas del análisis de esta evaluación muestran evidencia que puedan ser consideradas por el Programa para tener un mejor desempeño. Sin embargo en algunos puntos, los comentarios y valoraciones versaban más sobre las evaluaciones antiguas del programa en lugar del desempeño del mismo en años recientes.
- *Otros Hallazgos, Hallazgo Relevante 1* dice: "...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"; en este punto, vale la pena aclarar al lector que el resumen narrativo a nivel de Fin en la MIR 2013, se actualizó a: "Contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar", mismo que está disponible en la página Web de Sedesol¹.
- *Otros Hallazgos, Hallazgo Relevante 4* dice: "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"; al respecto se debe comentar que las valoraciones hechas en la Meta evaluación 2007-2012 y en la EED 2010-2011 representan el análisis y postura de cada evaluador. Asimismo, el equipo meta evaluador a esta evaluación del INSP comentó lo siguiente: "El grupo de control es comparable con los otros dos grupos experimentales ya que en la evaluación de 2005 se demostró que no había diferencias socioeconómicas entre ellos. Sin embargo, se debe reconocer que fue incorporado después de la aleatorización, por lo cual su comparabilidad podría ser discutible" por lo que identifica un aspecto metodológico a considerar.
- *Avances del Programa en el Ejercicio Fiscal 2013* dice: "1) En 2013 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;
 - Sobre este punto, la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR) 2011-2012 (pp. 61) y Metaevaluación (pp. 43 y 48) mencionan que: "...sería conveniente permitir que el PASL atienda a los beneficiarios de Oportunidades, ya que ambos programas pueden ser complementarios, en el sentido de que Oportunidades proporcionaría una transferencia monetaria que podría ser utilizada para comprar la leche fortificada del PASL...". En este sentido se considera que el tema de duplicidades y complementariedades es muy importante y por lo tanto debe ser discutido en un foro especial, y en su caso contar con

¹ http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Programas_Sociales/EvaluacionPS/matriz_indicadores/MIR_2013_PASL.pdf

definiciones claras y extensas sobre este tema. Hubiese sido deseable conocer la definición de duplicidad (y la diferencia con complementariedad o sinergia) de la institución evaluadora, esto con la finalidad de comprender con un mayor detalle el punto de vista.

- *Consideraciones sobre la Evolución del Presupuesto* dice: “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...”; al respecto se considera que se debe eliminar cualquier valoración respecto al PALN debido a que 1) no es competencia de esta evaluación y 2) no se cargaron documentos en el Módulo de Información para la Evaluación Específica del Desempeño (MEED) que las puedan sustentar.
- Debe resaltarse que las “*Conclusiones del Evaluador Externo*”, al ser emitidas por el equipo evaluador, representan su propia interpretación y valoración del material analizado, por lo tanto deben considerarse como tal.
- De manera particular en las “*Conclusiones del Evaluador Externo*” se señala que en su conjunto, los programas alimentarios de la SEDESOL atienden a 15.7 m de personas en los municipios de la Cruzada, lo que supera por mucho a los 4 m identificados con carencia alimentaria. Al respecto, es importante aclarar que en el cuerpo de esta evaluación no se detallaron los criterios con los cuales se calculó a estos 15.7 m de personas. En otras palabras, se recomienda al lector externo tomar con reserva los cálculos de los tipos de apoyos, dado que en la presente evaluación no se muestra si estos fueron realizados a nivel de localidad o la forma precisa en cómo se identificaron y traslaparon a los beneficiarios de estos programas.

Dirección General de Análisis y Prospectiva - Sedesol:

- En la sección *Población* (página 7), 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 *e. Valoración*, de la página 7, 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.
- Actualmente SEDESOL y el Programa se encuentran trabajando para mejorar la definición y cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo del PASL, particularmente en lo relativo a las unidades de medida (hogares o personas) y fuentes de información actualizadas.
- Es importante considerar que el Diagnóstico y la Nota de Actualización de sus poblaciones son documentos conceptuales y metodológicos que identifican una problemática social de la que se derivan propuestas de atención, como son los programas sociales. Los Diagnósticos son

documentos de largo y mediano plazo, elaborados con base en información cualitativa y cuantitativa, mientras que las Reglas de Operación del programa son las normas de funcionamiento operativo que deben estar alineadas al diseño conceptual del programa para atacar las causas de la problemática identificada.

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 el alcance de las valoraciones a realizar por parte de los evaluadores, de manera tal que dichas valoraciones 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.

Finalmente, se agradece a los funcionarios del 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.