



**PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE,
A CARGO DE LICONSA S.A. DE C.V.**

EVALUACIÓN DE CONSISTENCIA Y RESULTADOS

2007

RESUMEN EJECUTIVO

Informe Final

MARZO 2008

Empresa Evaluadora

BetaKorosi Consultoría S. C.



Resumen Ejecutivo.

La evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa S.A. de C.V. 2007, realizado por Betakorosi Consultoría, S.C. contiene los resultados del análisis documental respecto de los siguientes aspectos: Diseño, Planeación Estratégica, Cobertura y Focalización, Operación, Percepción de la Población Objetivo y Resultados, así como, de sus principales fortalezas retos y recomendaciones.

El Programa de Abasto de Leche,(PASL) durante los más de 60 años de existencia, ha respondido a los cambios y a las necesidades del desarrollo social, como uno de los instrumentos más importantes del Gobierno Federal para mejorar los niveles de nutrición y promover el ahorro de los hogares beneficiarios.

Respecto de su diseño, analizado con la Metodología de Marco Lógico, el Programa es congruente tanto con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que plantea en su Objetivo 1:

Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Y con la Estrategia 1.3:

Asegurar que los mexicanos en situación de pobreza resuelvan sus necesidades de alimentación y vivienda digna, con pleno acceso a servicios básicos y a una educación y salud de calidad.

Así como, con el Objetivo 1. del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012:

Desarrollar las capacidades básicas de las personas en condición de pobreza. Y con la estrategia 1.1: Llevar a acabo una política alimentaria integral que permita mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza

El PASL ha alineado su quehacer a la estrategia de la gestión pública orientada para resultados, ha construido la Matriz de Indicadores de acuerdo con las especificaciones metodológicas, asimismo, las Reglas de Operación 2008, expresan el diseño del Programa. Cabe destacar que el Programa, incorporó las recomendaciones propuestas a la Matriz de Indicadores, así como, las observaciones a las Reglas de Operación 2007, realizadas por el equipo evaluador presentadas en el informe final del Tema de Diseño en Octubre de 2007.

La Matriz de Indicadores construida por el Programa articula sus objetivos de Fin, Propósito, componentes y actividades; e incorpora los indicadores y medios de verificación, así como los supuestos, que permiten monitorear su desempeño y medir los resultados del Programa.

El **Fin** al que pretende contribuir el PASL es:

Mejorar los niveles de nutrición para el desarrollo de capacidades en la población en condición de pobreza.

El programa tiene como **Propósito**:

Que los hogares beneficiarios accedan al consumo de leche fortificada, de calidad a bajo costo en apoyo a su economía para mejorar sus niveles de nutrición.

El Programa cuenta con dos componentes que se consideran necesarios y suficientes para lograr el Propósito:

Producción de leche fortificada de calidad y Distribución garantizada de leche a un precio menor al del mercado para la población beneficiaria, los que se consideran necesarios y suficientes.

El Diseño y la operación del Programa se expresan en sus *Reglas de Operación vigentes (2008)*. En las mismas, se establece que la población objetivo del PASL son: Niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad; mujeres adolescentes de 13 a 15 años; mujeres en periodo de gestación o lactancia; mujeres de 45 a 59 años; enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años; adultos de 60 o más años que viven en hogares en condición de pobreza, y que no reciben apoyo de otros programas alimentarios del Gobierno Federal.

En relación con el tema de Planeación Estratégica, el Programa cuenta con planeación a corto plazo en la que se establecen objetivos, procesos, metas e indicadores para medir los avances y resultados anuales, asimismo, recolecta la información necesaria para dar seguimiento a la operación y medir los resultados de su gestión. Sin embargo, no cuenta con planeación a mediano y largo plazo.

Respecto a los requerimientos presupuestales para la operación del Programa, éstos se encuentran explícitamente ligados a las metas de desempeño anuales. Es necesario destacar que el Programa produce y vende la leche fortificada directamente a sus beneficiarios y que, por otra parte, Liconsa transfiere al PASL recursos que genera a través de su Programa Comercial así como, de la venta de otros bienes y servicios.

En 2007 el PASL ejerció 4,360,650.5 miles de pesos, de los cuales el 59.8%, 2,609,554.5 miles, corresponden a recursos generados por las ventas del PASL y de los otros programas y acciones de Liconsa y el 40.2%, 1,751,096 miles, a recursos federales.

En relación con la Cobertura y Focalización, al cierre del ejercicio 2007, el Programa de Abasto Social de Leche tuvo una cobertura de 5'665,831 beneficiarios, que representa 96.3% de la meta de 5'900,014 y que en valores absolutos relativos es inferior en 234,183 beneficiarios. La variación respecto de la meta, se debe a que en 2007 se aplicaron 139,289 bajas al Padrón de Beneficiarios, pendientes del ejercicio fiscal 2006, así como a la depuración del padrón de 95,5 miles de beneficiarios por duplicidad con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario.

Respecto de la cobertura geográfica el Programa, en 2007, distribuyó cerca de mil millones de litros de leche fortificada en 5,006 localidades de 1810 municipios, casi el 74% de los municipios que existen en el país, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, a través de 9,114 puntos de venta. Al comparar este periodo con su similar del año pasado, se observa una ampliación de su cobertura ya que se atendieron 19 municipios más.

Del total de beneficiarios atendidos en 2007, cerca de 4.3 millones habitan en zonas urbanas y 1.2 en zonas semiurbano-rurales. Asimismo, por grupo de atención, los niños y niñas de 6 meses hasta 12 años fueron 3.6 millones, 64.3% del padrón total; las adolescentes de 13 a 15 años fueron más de 368 mil ,6.5%; el grupo de mujeres en gestación o lactancia fue de 63.6 mil, 1.1%; el las mujeres de 45 a 59 años fueron 445.7 mil, 7.9%; los enfermos crónicos y discapacitados fueron 303.9 mil, 5.4%; los adultos mayores de 60 fueron 843 mil, 14.9% del padrón de beneficiarios.

La Operación del Programa, se realiza mediante procesos y procedimientos estandarizados y normados tanto por las Reglas de Operación, como por un conjunto de Manuales de Operación y lineamientos que regulan los procesos más relevantes: Recepción y procesamiento de las solicitudes de apoyo; Selección de beneficiarios mediante la aplicación de un Sistema de Puntaje que califica, mediante un modelo matemático, a los hogares ponderando variables socioeconómicas; Dotación de leche, misma que se determina en función del número de miembros que cumplen con las características señaladas en la ROP.

La calidad de la leche producida es controlada por los laboratorios de Liconsa, acreditados ante la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) como laboratorios de prueba del ramo alimenticio, lo que asegura la calidad de la leche producida y distribuida. Durante el 2007 el contenido proteico fue 2.2 por ciento superior en promedio respecto de lo establecido en la Norma Oficial Mexicana (NOM), brindando a la población atendida leche fortificada de alta calidad.

El precio de venta de 4 pesos por litro se ha mantenido por debajo del precio de las leches comerciales similares en el mercado, lo que ha permitido, a diciembre de 2007, un ahorro 6.26 pesos por litro para los beneficiarios del PASL. Cabe destacar, que el precio de venta es inferior al costo total de producción y distribución que fue en promedio de 4.61 pesos por litro.

En relación con la Percepción de los Beneficiarios, el análisis de la información generada en 2006, muestra en promedio un nivel de satisfacción superior al 95% en relación con la calidad nutricional, el precio, la ubicación de las lecherías, los requisitos para acceder a la compra de la leche fortificada, así como, sobre la operación del Programa.

La presente evaluación ha identificado como las principales fortalezas del PASL las siguientes:

- ❖ En primer lugar, el bien que el Programa produce, leche fortificada con hierro, zinc, ácido fólico y vitaminas A, C, D, B2 y B12, es eficaz para abatir la desnutrición como lo han demostrado diversos estudios técnicos mencionados en la evaluación.

- ❖ El programa, al ser operado por una empresa estatal, tiene capacidad para producir y distribuir la leche fortificada de calidad para su venta a un precio inferior al de las leches comerciales en el mercado, así como para fijar el precio de venta en función de los objetivos sociales del Programa lo que, por una parte, favorece su consumo y por otra, propicia el ahorro de los hogares beneficiarios.
- ❖ El diseño del Programa permite focalizar la venta de leche a los miembros de los hogares que viven en condición de pobreza con criterios socioeconómicos.
- ❖ Su capacidad de operación le permite producir grandes volúmenes de leche fortificada y distribuirla a nivel nacional.

A continuación se señalan las debilidades más relevantes del Programa:

- ❖ El PASL no cuenta con una planeación estratégica de mediano y largo plazo, lo que limita su capacidad para orientar su gestión para lograr los impactos deseados en materia de nutrición y desarrollo,
- ❖ El PASL presenta errores de inclusión y exclusión.
- ❖ El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura de mediano y largo plazo.

Respecto de la falta de planeación estratégica a mediano y largo plazo, se recomienda que en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y en el marco de las políticas, estrategias y prioridades de la política social nacional, se establezcan las competencias y responsabilidades del PASL para alcanzar los resultados deseados en relación con mejorar los niveles de nutrición de la población en condición de pobreza.

El equipo evaluador considera que no basta con alinear el Programa a los Objetivos Estratégicos, Sectoriales y del Plan Nacional de Desarrollo, es necesario operacionalizar dichos objetivos en planes estratégicos, que orienten la gestión al logro del Fin del Programa:

Contribuir a mejorar los niveles de nutrición para el desarrollo de capacidades en la población en condiciones de pobreza.

En relación con los errores de inclusión, estimados por evaluaciones externas anteriores, el equipo evaluador recomienda:

- La realización de un estudio de campo para identificar las causas del error de inclusión y su magnitud, así como, que se implemente un programa de trabajo a mediano plazo para dar de baja del Padrón a los beneficiarios que no cumplen con los criterios de elegibilidad.
- Por otra parte, que en coordinación con SEDESOL y el INEGI se estudie la posibilidad de procesar la información de la ENIGH, respecto de los beneficiarios de los programas sociales de manera tal, que permita cuantificar con mayor precisión los errores de inclusión.

Asimismo, en relación con la población en condición de pobreza que no es atendida por el Programa, error de exclusión, el equipo evaluador recomienda que:

- En el marco de la planeación estratégica se definan tanto su estrategia de cobertura, como su población potencial, lo que permitirá estimar de manera consistente los errores de exclusión del Programa.

A partir del análisis de las fortalezas y debilidades señaladas, se considera que el programa tiene la capacidad necesaria tanto para resolver a mediano plazo el error de inclusión así como, ampliar su cobertura para incidir en localidades que presentan mayores índices de desnutrición y pobreza, e incorporar a mediano y largo plazo, la medición de peso y talla de los niños y niñas de 6 meses a 12 años, con el propósito de contar con información nutricional que le permita diseñar estrategias específicas para focalizar tanto con criterios socioeconómicos como nutricionales.

Como conclusión general, la presente evaluación considera que el Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa S.A. de C.V. puede contribuir a mediano y largo plazo, de manera más eficaz, al desarrollo de las capacidades de la población que vive en condición de pobreza mejorando sus niveles de nutrición.