



GOBIERNO
FEDERAL

SEDESOL

**ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA
DEL PROGRAMA
DE ABASTO SOCIAL DE LECHE**

**POSICIÓN INSTITUCIONAL
ABRIL DE 2011**



Vivir Mejor

I. Comentarios y Observaciones Generales

En la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (EED) elaborada por el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez, se señalan dos aspectos susceptibles de mejora institucionales, mismos que a continuación se mencionan.

Aspecto Susceptible de Mejora: Complementariedad o duplicación con otros programas de transferencias de ingreso y alimentarios, de forma más rigurosa que la evaluación del ITESO 2006.

Los actores involucrados en su solución son la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Sedesol, y la Dirección Abasto Social de Liconsa S.A. de C.V.

El estatus de este aspecto susceptible de mejora se reporta como terminado ya que a partir del documento “Análisis de Posibles Interacciones. Programa de Abasto Social de Leche”, elaborado por la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales de la Sedesol, se definen claramente la potencial duplicidad y las sinergias entre los programas alimentarios del sector. Ello, junto con el siguiente aspecto susceptible de mejora y las actividades que se llevarán a cabo, permitirá reforzar los mecanismos para minimizar la duplicidad de padrones.

Aspecto Susceptible de Mejora: Reforzar los mecanismos para evitar la duplicidad con Oportunidades y PAL con base en los hallazgos de la evaluación 2004 del INSP.

Los actores involucrados en su solución son la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGPB) de la Sedesol y la Dirección Abasto Social de Liconsa S.A. de C.V.

El estatus de este aspecto susceptible de mejora se reporta en proceso, ya que mensualmente se remite el padrón de beneficiarios del PASL a la DGPB, a fin de que realice la confronta de los padrones de beneficiarios de Oportunidades, el PAL y el Programa 70 y más. Una vez que la DGPB concluye la confronta, notifica a Liconsa de las posibles duplicidades identificadas, sin embargo, dicha notificación la realiza sin una periodicidad establecida, no obstante que desde el mes de noviembre de 2010 se le remite mensualmente el padrón de beneficiarios. Con la notificación de las posibles duplicidades, Liconsa analiza la información y, en caso de ser una duplicidad, instruye a los centros de trabajo las bajas correspondientes y la sustitución de las mismas. El producto obtenido de esta actividad es un padrón de beneficiarios más confiable y actualizado



En la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 (EED) elaborada por el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez, se señalan diversas recomendaciones, sin embargo, Liconsa considera la no procedencia de las siguientes, por los argumentos que a continuación se señalan. En las conclusiones de la evaluación se dice que "...Hoy existen varios programas de transferencia de ingreso y alimentarios con objetivos similares al PASL; además Oportunidades y PAL también otorgan suplementos con leche y micronutrientes a población vulnerable. Por lo anterior, se sugiere evaluar...":

"(i) el impacto de entregar leche vs transferencias de ingreso para los diferentes grupos etarios hoy beneficiarios del PASL, considerando la alta distribución intrafamiliar de la leche en la mayoría de los hogares beneficiarios...". El Programa de Abasto Social de Leche se encuentra enmarcado en el objetivo 1 del eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo (Igualdad de Oportunidades). Asimismo, en el marco del Programa Sectorial de Desarrollo Social, el Programa contribuye al Objetivo 1 y a la Estrategia 1.1 al intervenir en una política alimentaria integral que permite mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza. El Programa también aporta al Objetivo 1 de la Estrategia Vivir Mejor, pues contribuye a promover el acceso a una alimentación que reúna los requisitos mínimos nutricionales.

Considerar la posibilidad de entregar transferencias de ingreso a los beneficiarios, en sustitución de la leche Liconsa, no sólo se contrapone con los documentos normativos mencionados, sino que, adicionalmente, afectaría seriamente a los beneficiarios. Como se señala al inicio de las conclusiones de los evaluadores, el PASL "transfiere ingresos vendiendo leche a un precio menor al del mercado". En efecto, desde febrero de 2007, el precio de la leche Liconsa se ha mantenido en \$4.00 por litro, mientras que el de las leches comerciales con iguales características está por arriba de los \$12.00. Así, el ahorro que las familias beneficiarias de Liconsa obtienen por cada litro de leche es de \$8.14 en promedio. Con el volumen total de litros de leche vendidos en el 2010, Liconsa generó un ahorro total a las familias por 8,410.2 millones de pesos, sin considerar el equivalente a los \$4.00 por litro recibido, cantidad que difícilmente podría entregarse a los beneficiarios como una transferencia de ingresos actualizada conforme a los precios de las leches comerciales que se incrementan constantemente, máxime si se toma en cuenta que las transferencias del Gobierno Federal recibidas por Liconsa en el 2010 fueron del orden de 2,581.5 millones de pesos, y que tan sólo representan el 30.7% del ahorro generado a las familias.

Por otro lado, los evaluadores señalan "...considerando la alta distribución intrafamiliar de la leche en la mayoría de los hogares beneficiarios...". Al respecto, Liconsa reconoce el consumo intrafamiliar de



la leche, aunque no es posible cuantificarlo, situación que ha sido reconocida en los supuestos^{1/} de la MIR. Sin embargo, conviene señalar que aunque la dotación establecida en las Reglas de Operación por beneficiario es de 16 litros por mes, en el 2009 el factor de retiro fue de 14.05 litros en promedio mensual por beneficiario y en el 2010 fue de 14.23 litros.

Es importante mencionar que de optar por transferir ingresos a la población en lugar de la leche no exime, de ninguna manera, el hecho de que las familias pudieran destinar esos recursos económicos a cualquier otra cosa diferente a la compra de leche, y tampoco garantiza que los productos adquiridos sean para el consumo exclusivo de los integrantes más vulnerables de los hogares.

En el estudio *Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa*^{2/} se señala que “la FAO ha promovido el consumo de leche en niños escolares, pues diversos estudios han demostrado que los niños que están involucrados en programas de leche tienen mejor desarrollo intelectual, sobre los pertenecientes a familias de escasos recursos”^{3/}. Asimismo, en dicho documento se presentan los argumentos para atender a los diferentes grupos etarios hoy beneficiarios del Programa.

“... (ii) opciones para resolver los problemas de micronutrientos, usando o no el vehículo leche y para qué edades...”. De acuerdo con la opinión de expertos en la materia, el valor nutricional de la leche como un todo es mayor que el valor individual de los nutrientes que la componen debido a su equilibrio nutricional único, “el agua es el principal componente de la leche de vaca, 88%, seguido por hidratos de carbono, 4.7% (lactosa principalmente), grasa 3.4% (ácidos grasos saturados en mayor proporción y colesterol), proteínas, 3.2% (caseína, lactoalbúminas y lactoglobulinas), moderadas cantidades, 0.7% de vitaminas (A, D, y vitaminas del grupo B, especialmente B2, B1, B6 y B12) y minerales (fósforo, calcio, zinc y magnesio)”^{4/}. A partir de las recomendaciones del estudio sobre la Fundamentación Técnica del PASL, que señalan, entre otras, que “el tipo de leche recomendada es la leche entera que actualmente distribuye Liconsa, fortificándola con micronutrientos, sobre todo hierro y zinc, éstos últimos debido a las altas prevalencias de deficiencia de micronutrientos en nuestro país encontradas en la ENN-99”^{5/}, Liconsa se dio a la tarea de trabajar en el proceso de fortificación de la leche, y desde el 2002 el PASL entrega leche fortificada con hierro, zinc, vitaminas y ácido fólico para prevenir la anemia y las deficiencias de

^{1/} De acuerdo a los Lineamientos de la Matriz de Marco Lógico, los supuestos son aquellos elementos o situaciones que están fuera del control del Programa.

^{2/} Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Dr. Salvador Zubirán. *Fundamentación Técnica del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa*. 2002. www.liconsa.gob.mx

^{3/} Op. cit. p. 152.

^{4/} Op. cit. p. 8.

^{5/} Op. cit. p. 52.



hierro y zinc que originan graves consecuencias sobre la salud y el desarrollo de las capacidades de los niños pequeños, fundamentalmente la talla baja, además de favorecer más infecciones y bajo rendimiento escolar.

El estudio sobre la Fundamentación Técnica da cuenta de la importancia y las bondades del consumo de leche de vaca ya que constituye el mejor aporte de calcio, proteínas y otros nutrimentos necesarios para la formación de tejidos. Es por ello que durante la infancia se aconseja tomar leche entera ya que conserva la energía y las vitaminas A y D, mientras que en la edad adulta su consumo adecuado favorece la conservación de la masa ósea, contribuyendo a prevenir la desmineralización de los huesos. El estudio continúa señalando la importancia de la leche como vehículo para prevenir diversos padecimientos y aclara la importancia del consumo de la leche entre los grupos de población que atiende Liconsa y que están establecidos en las Reglas de Operación del Programa.

Conviene destacar que de acuerdo con estudios realizados por el Instituto Nacional de Salud Pública, se ha observado que el consumo de leche fortificada en niños ha contribuido a incrementar en 2 centímetros su talla, a diferencia de aquellos que no la consumieron.

“... (iii) el impacto del PASL sobre el mercado de leche, tanto de compra como de venta, en particular a nivel regional y local...”. Sobre esta afirmación, se considera que la EDD fue realizada al Programa de Abasto Social de Leche y no a la actividad de compra de leche. Si bien es cierto que la materia prima fundamental del Programa es la leche, también es cierto que Liconsa utiliza también una gran cantidad de insumos para la industrialización, procesamiento y distribución de la leche a los beneficiarios. No obstante, se debe tomar en cuenta que la participación de Liconsa en el mercado de la leche es marginal, ya que sólo distribuye alrededor de 1,000 millones de litros de leche al año de los aproximadamente 15,000 millones de litros que componen la demanda anual^{6/}. Por otro lado, en cuanto a la compra de leche en el mercado nacional, la empresa sólo adquiere poco más de 600 millones de litros de leche líquida, lo que representa menos del 7% de la producción nacional de la leche.

^{6/} Información obtenida del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de la SAGARPA. www.siap.sagarpa.gob.mx/ar_regbollech.html

