



Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
Campus Ciudad de México
Centro de Estudios Estratégicos

Evaluación externa de resultados del
Programa de Adquisición de Leche Nacional 2006
Resumen ejecutivo, enero-junio 2006



México D. F., septiembre de 2006



Evaluación externa de resultados del Programa de Adquisición de Leche Nacional 2006 Resumen ejecutivo, enero-junio de 2006

Coordinadores Generales

Hugo Javier Fuentes Castro
Jorge Mario Soto Romero

Investigadores

Claudia Sánchez Velasco
Andrés Blancas Martínez

Asistentes

Ana Gabriela Ayala Nuñez
Laura Danese de los Santos
Rubi Ligia Hernández Godínez

Empresa Encuestadora
100% Market Research

Dibujo en portada
Hugo Alberto Martínez
(beneficiario del PASL en Oaxaca)



Índice

I. Introducción	4
A. Descripción y antecedentes del PALN.....	4
B. Relevancia de la evaluación	6
II. Evaluación de diseño	7
A. Introducción	7
B. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva.....	7
III. Evaluación de cobertura	11
A. Introducción	11
B. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva.....	11
IV. Evaluación de focalización	17
A. Introducción	17
B. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva.....	17
V. Evaluación de Operación	21
A. Introducción	21
B. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva.....	21
VI. Bibliografía	28



I. Introducción

A. Descripción y antecedentes del PALN

Desde el año 2004 Liconsa, S.A. de C.V. opera el Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), que tiene como objetivo comprar leche nacional como materia prima a pequeños y medianos productores de leche de vaca, así como a organizaciones gremiales de productores lecheros, en apego y cumplimiento a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación vigente. Los productores beneficiarios del PALN recibirán el pago por la venta de su producto con base en un precio de referencia que busca apoyar y mantener viable la producción de leche, especialmente en épocas de sobreoferta y bajo precio de mercado. La adquisición total de leche por parte de Liconsa se encuentra determinada por los recursos autorizados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Liconsa ha comprado los excedentes estacionales de leche fresca que se producen en las principales cuencas del país, y participa en la compra de volúmenes o *stocks* con problemas de comercialización. Hasta el ejercicio 2001, la adquisición se realizaba al precio de indiferencia, el cual es inferior al costo de producción de la leche nacional. Para el año 2002, la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto de 150 millones de pesos como apoyo a los productores del país, enfatizando que debería incidir en el precio de compra al productor de tal manera que fuera suficiente para cubrir los costos de producción en rancho.

De esta manera, Liconsa continuó adquiriendo los excedentes de leche nacional con problemas de comercialización, a precios del mercado. Debido a la favorable situación financiera que presentó la entidad durante 2002, no fue necesario solicitar los recursos fiscales autorizados, llevándose a cabo la compra de 95.7 millones de litros con recursos propios, cumpliendo con la meta de captación. En



el ejercicio 2003 se compraron 183.1 millones de litros, de leche fresca y en polvo de origen nacional, superando la meta planteada de 180 millones.

Por lo que respecta al ejercicio 2004, debido a problemas climáticos durante el último cuatrimestre del año 2003 sucedieron diversos eventos, como la pérdida de forrajes y concentrados, además del cierre de la frontera del país hacia Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica para la importación de vaquillas por el brote de la enfermedad de “Encefalopatía Espongiforme Bovina” comúnmente llamada “Síndrome de la Vacas Locas”. Este último hecho presionó la reposición del hato productor nacional repoblándose otras cuencas, principalmente la del norte del país con ganado de los Altos de Jalisco y el Bajío. Ello implicó mayor competencia por el producto nacional y el incremento en el precio, obteniéndose como resultado una menor oferta hacia Liconsa, así para 2004 se compraron 149.9 millones de litros de leche fresca y en polvo.

En el periodo de 2005, la captación de leche aumentó considerablemente con respecto a los años anteriores; se compraron 278.4 millones de litros de leche fresca y en polvo; el principal motivo de que así fuera, además de la estabilidad del precio de compra de leche durante el año, se debió a la confianza por parte de los productores de leche nacionales hacia Liconsa, gracias a que ésta cumple debidamente con sus obligaciones de pagos en relación con las entregas de leche por parte de los productores. El PALN en 2005, debido al este crecimiento en la captación de leche provocó un impacto considerable en el aumento del precio de la leche en el mercado.

Actualmente la operación del programa se rige de manera específica por lo dispuesto en sus Reglas de Operación 2006 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de febrero de 2006 disponible en la página de Internet www.liconsa.gob.mx y en los documentos internos que norman sus procesos sustantivos.



B. Relevancia de la evaluación

En los programas sociales confluyen diversos objetivos generales, entre los que se incluyen mejorar la distribución del ingreso, aliviar la pobreza, satisfacer necesidades básicas y dar poder a los individuos y comunidades. Dichos objetivos generales se hacen operativos luego en objetivos específicos, como la mayor generación de ingresos, el aumento en la escolaridad o la mejora nutricional de grupos particulares definidos como la población relevante. El éxito de los programas depende de que se cumplan sus objetivos generales y particulares, contribuyendo entonces a los propósitos globales de la política social.

La evaluación es un elemento consustancial al éxito de los programas sociales. Consiste en un estudio que, a través de la aplicación sistemática de diversas técnicas cuantitativas y cualitativas, busca generar información útil para la toma de decisiones. La evaluación suele centrarse fundamentalmente en los procesos, en el impacto y en el costo-beneficio o costo-efectividad de los programas, a manera no sólo de conocer cómo se están haciendo las intervenciones, cuánto se está logrando con ellas y a qué costo, sino también para identificar áreas de oportunidad y opciones de mejora en línea con los objetivos de los programas y los propósitos de la política social.

Más allá de esto, hoy día la evaluación de los programas constituye un insumo fundamental para la propia definición de la política social. La información que de ella se deriva apoya sustantivamente la definición y selección de alternativas programáticas así como el desarrollo de escenarios prospectivos que perfilen los resultados deseables y factibles en el corto, mediano y largo plazo. Partiendo de esa base, será posible definir los mecanismos óptimos de la política social que permitan racionalizar el uso de los recursos disponibles, lo cual en última instancia definirá las estrategias globales de intervención y los objetivos de cada uno de los programas.



II. Evaluación de diseño

A. Introducción

Es esta entrega, el capítulo de diseño contiene el análisis histórico institucional y el análisis de la Matriz de Marco Lógico. En tercer lugar, en el apartado de Modificaciones al diseño, se realiza un estudio comparativo de las modificaciones de las Reglas de Operación del PALN 2006 con relación a las Reglas de Operación de 2005; sin embargo, es importante señalar que este análisis sufrirá algunas modificaciones después del procesamiento de los resultados del trabajo de campo, ya que es necesario verificar en sitio la operación del programa y con ello, si las ROP se apegan o no a lo que sucede operativamente. Finalmente, se incluye el apartado de las conclusiones, recomendaciones y prospectiva en donde se sintetiza y puntualiza el análisis de este capítulo.

B. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva

Primera. La historia institucional de Liconsa señala que el apoyo a los productores, tanto en el rubro de fomento a la productividad como en el subsidio al precio de la leche, no ha sido un caso de éxito, ni para Liconsa ni para los productores nacionales; además, le ha significado a Liconsa, una competencia de recursos y de la atención de dos objetivos diferentes: el abasto de leche a precios por debajo del mercado y el apoyo a la productividad del sector lechero. Es así como a la luz de la historia de Liconsa, el PALN se convierte en un programa de corte asistencialista e ineficiente, dado los resultados de la Evaluación de resultados del PALN 2005 y esta primera mitad del 2006, lejos del fomento a la productividad deseada.

Segunda. El PALN afecta directamente los procesos de producción de Liconsa, a diferencia del PASL que es un programa adherido a las condiciones de Liconsa



como empresa. El PASL deviene del objetivo de la empresa y se articula de acuerdo a las proporciones y posibilidades de producción; mientras que el PALN, afecta directamente la operación; se recomienda reconsiderar la articulación del programa de fomento como programa y no en los procesos de Liconsa.

Tercera. Liconsa S.A. de C.V. no cuenta con las facultades ni con la capacidad de contribuir a la autosuficiencia de la producción primaria de leche; tampoco es una alternativa ni adecuada, ni suficiente y muchos menos sustentable, tal y como lo plantea el fin de la Matriz de Marco Lógico. Cabe subrayar que esto fue demostrado en la Evaluación externa de resultados del PALN 2005 y el primer semestre de 2006.

Aunado a lo anterior, desde el punto de vista del sector lechero, Liconsa tampoco es la opción que genere las sinergias suficientes para lograr la autosuficiencia del sector lechero

Cuarta. La compra de leche a productores nacionales presiona financieramente a Liconsa; lo cual se podría explicar por: (1) indirectamente, el Programa de Abasto Social de Leche compite por recursos con el PALN, dado que ambas transferencias fiscales provienen del ramo 32 destinado al combate a la pobreza; (2) la movilidad en las metas de compra de leche a productores nacionales, significa problemas de flujo de recursos para el PALN; (3) un litro de leche comprado a los productores nacionales, es mucho más caro que su equivalente de leche en polvo internacional fortificada; esto significa menos producto y a un costo mayor para el PASL.

Quinta. Este equipo evaluador no válida la Matriz de Marco Lógico del Programa de Adquisición de Leche Nacional, elaborada por la Sedesol y Liconsa, por ser incongruente e inconsistente con los principios básicos de la institución que



alberga este programa y por el origen de los recursos recibidos destinados al combate a la pobreza.

Cabe resaltar que no se trata de una cuestión de redacción en las Reglas de Operación ni de cómo son enunciados cada uno de los componentes de la MML; se trata de la profunda contradicción que contiene el diseño un programa social que no se aplica a combatir la pobreza, sino a un asunto de desarrollo económico.

Sexta. Se recomienda redireccionar el Programa de Adquisición Nacional de Leche al sector de desarrollo económico o en su caso, a la Sagarpa, haciendo un profundo análisis del diseño del programa para incentivar las sinergias adecuadas y así poder contribuir a la autosuficiencia en la producción primaria de leche.

Séptima. Las modificaciones a la Reglas de Operación 2006 se pueden clasificar en: (1) Modificaciones en la redacción que no son sustantivas en cuanto al contenido; (2) Modificaciones que implican pequeños agregados destinados a hacer una mayor precisión en algunos puntos en particular, pero que de alguna manera ya estaban implícitos o señalados en las ROP 2005; (3) Modificaciones sustantivas de contenido.

De la clasificación de modificaciones sustantivas de contenido sobresalen:

- i.* Aunque se precisaron los elementos que debe contener el Registro Nacional de Productores; se recomienda integrar al texto de las ROP que la información debe estar automatizada (en formatos digitales), garantizando con ello la transparencia, un eficiente manejo de la información y por lo tanto, un mejor rendimiento de cuentas.
- ii.* No existe una definición clara de pequeños y medianos productores, por lo que se recomienda se haga una aproximación institucional de cada uno de estos términos. Es importante que dichas definiciones se ocupen, de que tanto los pequeños como medianos productores



sean individuos en situación de pobreza, para entonces justificar la recepción de recursos fiscales destinados al desarrollo social, y por tanto, al combate a la pobreza.

- iii.* En el mismo sentido, debe revisarse si la compra de leche en polvo significa un apoyo a productores nacionales en situación de pobreza.

Octava. Las modificaciones a los indicadores de operación se consideran poco pertinentes, ya que ni los recursos económicos ni las necesidades de importación son factores que coadyuven a la medición de los procesos operativos del programa; más bien se trata de situaciones que dependen de otras instancias.

Dentro de las recomendaciones generadas en la Evaluación externa de resultados del PALN 2005, se recomendó agregar otros indicadores de operación: (1) costo medio por litro (2) indicador de irregularidades. Se recomienda recuperar estos indicadores en las Reglas de Operación.



III. Evaluación de cobertura

A. Introducción

En este capítulo se analiza la cobertura del Programa de Adquisición de Leche Nacional. Este ejercicio implica la descripción de la cobertura geográfica en términos de litros de leche acopiados de 2003 al 2006. Es importante resaltar que no se cuenta con los datos entorno al número de productores individuales de 2003 a 2005; para 2006, se tiene información de 4 estados—es decir de 23 Centros de Acopio—de un total de 12 estados—de un universo 49 Centros de Acopio—lo que finalmente limita el alcance del presente análisis y lo restringe, como ya se indicó, a realizarlo en términos del volumen de litros acopiados.

Cabe subrayar que el PALN comenzó a operar como tal en el 2004; es por esa razón que los datos de 2003 forman parte de la compra que Liconsa realizaba sin que existiera el mandato legal de hacerla. Asimismo, la compra del 2003 se hizo con recursos propios de Liconsa; a partir de 2004 se cubre con recursos fiscales federales.¹

B. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva

Primera. El volumen de acopio de leche nacional por parte de Liconsa, se ha incrementado sustancialmente a raíz de la entrada del PALN. Comparando el nivel de acopio de enero a diciembre del 2003 con el primer semestre de 2006 se puede apreciar que éste se ha incrementado, pasando de poco menos de 183.1 millones de litros a poco más de 250 millones, lo cual implica un incremento de 36.6%. Sin embargo, si tomamos en cuenta el tiempo, vemos que el primer periodo consta de 12 meses y el segundo de sólo 6; por lo tanto, el incremento real una vez considerando el tiempo sería de 173%.

¹ Se debe señalar que los litros captados por Liconsa para 2004, 2005 y 2006 incluye el polvo recibido en plantas. Para el año 2003 no incluye polvo. La razón de esta variación se encuentra en que Liconsa proporcionó de esta manera la información por estados.



En el 2003 Liconsa compró un total de 183,100,000 litros de leche a productores nacionales. En el 2004 Liconsa compró un total de 149,996,226 litros de leche a productores nacionales; es decir, un 18.08% menos con respecto a 2003, lo que en términos absolutos fueron 33,103,774 litros menos. En el 2005 Liconsa compró un total de 278,414,161 litros de leche a productores nacionales; es decir, un 85.61% más con respecto a 2004, lo que en términos absolutos fueron 128,417,935 litros más. En el 2006 Liconsa compró en su primer semestre un total de 250,525,506 litros de leche a productores nacionales; es decir, un 90% del total adquirido en 2005. Si se compara el primer semestre del 2005 con el del 2006, se encontrará que la adquisición se incremento en un 80%.

Segunda. Las causas que explican estos aumentos son tres:

- i) El establecimiento de un precio de garantía en el 2005. En el 2004 se estableció un precio móvil que seguía la estacionalidad del mercado; en el 2005 se definió un precio fijo para todo el año siendo este de \$3.50 para leche caliente y \$3.64 para leche fría y, en 2006, se fija un precio de \$3.70 para leche caliente y \$3.84 para leche fría. Este cambio implica un aumento sustancial con respecto al que el productor percibía en el mercado, siendo este un factor de atracción fundamental para aumentar la captación.
- ii) La ampliación de la infraestructura de los Centros de Acopio, CDA. Los CDA's construidos en 2004 inician operaciones en 2005, ampliándose en 35 CDA más ubicados en Colima, Jalisco, Michoacán, Veracruz, Chihuahua, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y Campeche.
- iii) La fijación de un arancel del 30% a la importación de las fórmulas alimenticias. A mediados del año 2005, la Secretaría de Economía anunció que fijaría para diciembre de ese año un arancel del 30% a la importación de fórmulas alimenticias. Esto llevó a que algunos de



los grandes compradores, previo a la implantación del arancel, se abastecieran de fuertes cantidades de leche importada en polvo, desplazando a la compra de leche nacional. La consecuencia de esta serie de eventos es que los productores mexicanos, al tener menos mercado, direccionaran la venta de su producto a Liconsa, implicando con ello un crecimiento exponencial en el acopio de leche para el primer semestre del 2006.

Tercera. La captación de leche se concentra desproporcionalmente en Jalisco y Chihuahua. Si bien el nivel de acopio del PALN se ha incrementado en tres años, éste se ha concentrado en dos estados sustancialmente: Jalisco y Chihuahua. Para el año 2005 el 80% de la leche captada se ubica en estos estados y para el primer semestre de 2006 el 68%, que si bien es una disminución en la concentración, dado el incremento en la captación en Aguascalientes, Campeche, Hidalgo y Guanajuato, muestra aún niveles elevados. Esta desproporción implica un sesgo en términos de la localización geográfica de los beneficios del programa.

Comparando a lo largo de los años, la participación de los estados en la producción nacional se observa que Jalisco ocupa el mayor porcentaje fluctuando de 2003, 2004 y 2005 en 22.11%, 21.92% y 21.79%. El segundo estado en participación es Coahuila con 14.29%, 14.52%, 15.63%. El tercer lugar lo ocupa Chihuahua con 9.30%, 10.36% y 10.33%. y, en cuarto lugar, Veracruz, con 9.29%, 8.82% y 8.69%.

Si se contrasta la anterior información con la participación que tienen los estados en la captación de leche por parte de Liconsa se puede observar que la participación de los beneficios del acopio de Leche se concentran en el primer productor y en el tercer productor: Jalisco y Chihuahua. Mientras que el segundo y cuarto tienen una participación mínima. Veracruz que ocupa el cuarto lugar



nacional, se ubica con una bajísima participación en términos de acopio en Liconsa siendo esta de 1% en 2003, 1.44% en 2004 y 2.61% en 2005.

Cuarta. El PALN ocupa una baja proporción de la producción total de leche nacional. Con relación al total de leche nacional producida se ha pasado de 1.84% en 2003 a 2.78% en 2005. Si bien la participación se incrementó, la proporción con respecto al monto total de producción es sumamente baja y poco significativa.

Quinta. La cobertura está limitada por cinco factores:

- i) La capacidad de recibir y procesar leche líquida en plantas de producción que estaban destinadas a la rehidratación. Dicho factor juega un papel determinante en la capacidad de procesamiento de leche y por lo tanto en la capacidad de acopio.
- ii) El número CDA, su distribución regional y la capacidad de los mismos. De acuerdo a los datos observados, el acopio está concentrado en dos estados por un amplio margen, lo cual cuestiona el seguir incrementando los CDA en las mismas regiones.
- iii) El precio de garantía que ofrece el PALN a los productores nacionales. Mientras mayor sea el diferencial del precio Liconsa con respecto al precio de mercado mayor es la posibilidad de atraer productores.
- iv) Las condiciones del mercado son un factor determinante. Entre dichos factores está la política de importación, la estacionalidad y el mercado de los factores para la producción de leche.
- v) Los recursos financieros para soportar el pago a productores, incluyendo tanto los fiscales como los propios de Liconsa

Sexta. Incrementar la cobertura del PALN implicaría la modificación de la lógica del actual proceso de acopio de leche:



- i) Aumentar la maquinaria para la pasteurización y los silos. Esto significa inversiones caras que afectan la inversión física; asimismo, significa un elevado costo de negociación para Liconsa a fin de hacerse de recursos externos dado que no podría sufragar dichas inversiones con recursos propios.
- ii) Un mayor número de CDA implica mayores costos de coordinación y monitoreo, al mismo tiempo que implica la necesidad de utilizar recursos externos para hacer frente a las nuevas inversiones. Al igual que en el inciso anterior, se deriva en costos asociados a la atracción de recursos. Un factor a considerar es que el impacto del centro está determinado por la localización de éste y que, un mayor número de CDA implica necesariamente incurrir en los costos de Incrementar la capacidad de recibir y procesar leche líquida.
- iii) Mientras mayor sea el diferencial entre el precio de Liconsa y el precio de mercado mayor es la posibilidad de atraer un mayor número de productores. Esto a su vez significa incurrir en los costos descritos en los dos incisos anteriores, además de una mayor cantidad de recursos destinados a la compra de leche.
- iv) Variar las condiciones del mercado. El único factor en las manos del gobierno sería variar las condiciones de importación, pero esto tiene un efecto en el precio de la leche del consumidor. Además, los compromisos establecidos por México en términos comerciales reducen el margen de acción. En enero de 2008 se eliminarán las restricciones a la importación de leche de acuerdo al Tratado de Libre Comercio (TLC).
- v) A mayores recursos fiscales mayor será el monto de captación. Aunado al costo de oportunidad de los recursos invertidos se le sumarán los costos descritos en el inciso i y ii.



Sexta. No es factible la estimación de una población potencial dada la ausencia de un censo de productores en las regiones en las que opera el PALN; tampoco lo es cuando no se tiene un padrón de productores de leche nacional beneficiados por el PALN. Un elemento esencial para tener una idea clara de las posibilidades reales de crecimiento de la cobertura del PALN, está en estimar la población potencial; cabe señalar que en el año 2006, el programa no permite adquirir leche ni a enfriadores, ni a industriales, ni a industria integrada por productores, acotando como grupo objetivo a productores pequeños y medianos.



IV. Evaluación de focalización

A. Introducción

El capítulo que a continuación se presenta, analiza la focalización del PALN para el año 2006 a partir de la información de 23 Centros de Acopio de los 49 establecidos. Lo anterior obedece a que Liconsa no tiene una descripción individual de sus productores para todos los CDA y plantas. De este trabajo se determina en qué medida los recursos y las acciones del programa se han dirigido a los pequeños y medianos productores de leche, así como a las organizaciones gremiales de productores. Para la realización de este ejercicio se propuso una clasificación, la cual se construyó a partir de entrevistas a profundidad con expertos y veterinarios para determinar rangos relevantes sobre los cuales dividir en grupos a los productores del programa.

Es importante aclarar que dentro de las organizaciones gremiales se están considerando gremios, cooperativas, uniones, sociedades de producción y grupos abocados a la producción de leche.

B. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva

Primera. El PALN atiende fundamentalmente a productores de tamaño micro, seguido de los pequeños principalmente y finalmente a los medianos. Con información de solamente 23 CDA de un total de 49 CDA en operación y considerando a los productores de forma individual (esto es, sin distinguir entre los que operan de forma independiente de los que lo hacen en grupo), se observa que los micro, con un rango de 1 a 15 vacas, representan el 50.7% del total de productores beneficiados. Por otro lado, los productores pequeños, de entre 16 y 50 vacas, forman el 37.8%; y los medianos, de entre 51 y 200 vacas, son el 8.1% de los beneficiarios del programa.



Una posible explicación a la baja presencia de los ganaderos medianos es que por su condición, pueden acceder a formas de distribución diferentes a las de Liconsa. Es importante considerar que entre más grande sea un productor, hay más probabilidades de que presente mayores niveles de tecnificación en sus procesos y un mayor registro en la calidad de su producto. Por tal motivo pueden acceder a mejores precios del que ofrece Liconsa a través del PALN. Otra alternativa es que los de tamaño mediano tienen una baja participación en el PALN simplemente porque a su vez representan una proporción baja del total de los productores existentes; sin embargo, esto no se puede verificar en ausencia de un padrón de productores.

Segunda. Se observa una muy alta y desproporcionada concentración en el acopio de leche, en términos geográficos, de atención y de aprovechamiento de infraestructura. En tan sólo cinco CDA se concentra el 50.8% de los beneficiarios: Lagos de Moreno con 13.25%, Bajío de San José 11.27%, Saucillo con 11.22%, Meoqui 9.62%, San José de los Reynoso con 5.39%. Lo anterior implica un sesgo muy importante a favor de las regiones y productores servidos por estos CDA, además de una considerable ineficiencia asignativa en el uso de la infraestructura.

Tercera. El 78.7% de los productores beneficiados por el PALN pertenecen a una organización o grupo de productores. Sin embargo, no podemos distinguir claramente cuántos de ellos pertenecen a organizaciones amplias de carácter propiamente gremial—a diferencia de los grupos más pequeños con orientación productiva—como las cooperativas.

Dentro de los productores agremiados atendidos por Liconsa, el 56.14% se podrían considerar tamaño micro (1 a 15 vacas). Dicha situación puede responder a la necesidad de generar economías de escala en actividades relativas a la operación y comercialización que realiza cada uno de los productores; a la



adquisición de insumos de menor precio; y a la posibilidad de obtener tecnología a la que de otra manera no podrían acceder. De igual forma, la actuación en grupo permite al contar con un volumen mayor y más poder de mercado, así como ganar poder de negociación y representación política.

Cuarta. Se recomienda a la SAGARPA el levantamiento de un censo de productores de leche, que permita mejorar los instrumentos relacionados con la cobertura y focalización de los programas de apoyo, entre ellos el PALN; en especial a éste le permitiría fijar mejor su población objetivo, direccionar de manera más eficiente y equitativa sus apoyos, y medir de forma más precisa los efectos e impactos de su labor.

Quinta. El hecho de que más de la mitad de los productores beneficiados por el PALN sean de tamaño micro puede tener implicaciones tanto positivas como negativas. Por el lado positivo, puede verse como un apoyo hacia los productores más pobres, con menos recursos productivos y más necesitados. Por el lado negativo, son precisamente las condiciones asociadas a su tamaño-tecnología, de productividad y competitividad, de calidad, de especialización, etc.--las que pueden hacer más probable que el apoyo al precio no impacte en su actividad productiva, sino que meramente signifique una transferencia de ingreso que apoye su consumo familiar. Esto significaría entonces hablar de una intervención más con carácter social o asistencial que propiamente de desarrollo económico y productivo.

Se recomienda a los tomadores de decisiones relacionados con el PALN, específicamente al Consejo de Administración de Liconsa, a Sedesol, Sagarpa, y a la Comisión de Agricultura y Ganadería de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión analizar las implicaciones que puede tener el hecho de que la mayoría de los productores beneficiados por el PALN sean de tamaño micro, a



efecto de definir cuáles son los tipos de apoyos más apropiados para este tipo de productores en particular.



V. Evaluación de Operación

A. Introducción

Este capítulo analiza el cumplimiento de las Reglas de Operación vigentes para 2006 del PALN, así como la normatividad general además del análisis de las metas físico-financieras.

Para la elaboración de este capítulo, se analizó la documentación relacionada a los sistemas de información y también se aplicaron entrevistas a profundidad a los responsables de la operación del programa a nivel central. Lo anterior es pertinente señalarlo ya que a lo largo del texto se hace referencia a los resultados obtenidos en dichas actividades. A su vez, es importante señalar que la información levantada en campo está siendo procesada por lo que existirán apartados dentro de los términos de referencia que no podrán ser desarrollados.²

B. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva.

Primera. Los recursos humanos destinados a la oficina central han mejorado su nivel de eficiencia asignativa en términos de litros (número de litros acopiados entre el número de personas contratadas), pasando de 1.6 millones de litros por

² Las entrevistas a profundidad se hicieron conforme a la metodología que propone Esterberg (2002), con un guión estructurado a partir de preguntas previamente definidas; sin embargo, se buscó que el guión no inhibiera el intercambio de información libre entre el entrevistador y el entrevistado, a fin de que éste último pudiera expresar sus opiniones e ideas en sus propias palabras. Las entrevistas cuidaron que las preguntas tuvieran sentido para el entrevistado, elaboradas con un lenguaje apropiado de acuerdo al contexto. Adicionalmente, tal y como lo señalan los manuales, se evitó hacer preguntas con dicotomías y/o preguntas que sesgaran la respuesta. Se entrevistó a quienes estuvieron directamente involucrados en las diversas fases de operación del programa y/o quienes le han dado seguimiento.

Con relación a la interpretación, dado que el trabajo en esencia constituye una investigación de carácter cualitativo, no existe un único método; por ello se emplearon distintas técnicas para la interpretación.

Las entrevistas celebradas fueron dos: el día 30 de agosto del 2006 en las oficinas centrales de Liconsa, con MVZ. Jorge Ramírez. La segunda entrevista tuvo lugar el día 4 de septiembre con el C.P. Gerardo Álvarez Tostado Valdivia, Subdirector de presupuestos.



persona para el año 2002 a 6.6 millones de litros para el primer semestre del 2006.

A fin de sostener la dinámica actual del PALN no es recomendable un aumento en el personal, es más bien, es necesaria una infraestructura destinada a mejorar la administración y la capacidad de recepción:

En cuanto a la mejora administrativa, se considera necesario: i) crear un sistema de información que permita manejar de manera rápida y precisa los datos en torno a los productores para eficientar tanto el monitoreo de la población atendida como el proceso de solicitud de pagos; ii) disminuir los riesgos derivados de la sobresaturación en la recepción en planta.

Por otra parte, en relación a la mejora en recepción, se considera necesario: i) fortalecer el proceso de enfriamiento en los CDA, lo que permitiría la salida pausada de la leche y disminuiría los riesgos de congestión en el transporte, ii) incrementar los silos en las plantas a fin de atender a un mayor volumen de transportes y disminuir el tiempo de espera.

Segunda: Las metas de adquisición de leche deben fijarse con base en dos consideraciones. La primera está relacionada con la infraestructura disponible para el acopio, recepción y procesamiento de leche fresca para producir leche líquida pasteurizada para el PASL; la capacidad puede modificarse pero se deberá entonces prever las inversiones y los recursos para ampliarla. La segunda consideración se refiere a la necesaria congruencia entre lo establecido en el artículo sexto transitorio de Ley de Ingresos de la Federación y lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el 2006 la primera establece un monto de hasta 600 millones de litros fijando un precio de 3.70 para leche caliente y 3.84 para leche fría. El segundo establece un presupuesto de 250 millones de pesos para captar 200 millones de litros.



Si bien en sentido estricto no se puede hablar de incongruencia ya que Liconsa puede comprar hasta 600 millones de litros, abarcando con ello lo previsto en el decreto, se generan expectativas ante los productores, los cuales a su vez tendrán incentivos para presionar e influir a fin de alcanzar la cota máxima establecida, llevando a Liconsa a enfrentar retos por encima de su capacidad técnica, administrativa y financiera.

La importancia de las metas radica en que establecen los límites que tiene Liconsa con respecto al acopio de leche y su responsabilidad ante los productores, y que su incumplimiento pone en peligro su estabilidad financiera y productiva. Las inversiones sugeridas en la primera conclusión no serían necesarias si las metas se establecieran bajo los dos principios descritos.

Tercera. No se cumplen las metas de los gastos de operación de los Centros de Acopio de Liconsa ni de la compra de leche nacional. En términos de los gastos de operación se observaron en 2005 estados por encima de lo presupuestado como Jalisco con 145.49%; y otros por el contrario, con un sub ejercicio como Querétaro con 55.49%. Para junio del 2006 todos los estados con excepción de Veracruz, con un 98.8%, ya habían rebasado la meta presupuestaria. La tendencia con respecto a la compra de leche desde mayo del 2004 ha representado que lo ejercido haya estado por encima de lo presupuestado.

Existen elementos que han propiciado que el ejercicio se aleje del presupuesto autorizado en cada rubro, como es el caso del aumento y fijación del precio que ha pagado Liconsa a sus proveedores durante 2005 y 2006; o como lo fue la reacción de los consumidores ante la expectativa de un arancel a la importación de fórmulas alimenticias por parte de la Secretaría de Economía para diciembre de 2005.



Cuarta. La operación de Liconsa a través del PALN para los meses restantes de 2006 está condicionada al aumento de los recursos fiscales que pueda solicitar y obtener. El PALN ha utilizado durante el primer semestre recursos extraordinarios para cubrir el exceso de oferta de leche nacional. A junio del año en curso, el PALN ejerció 960 millones de pesos, 8.13 veces más que el presupuesto asignado al primer semestre, 118 millones de pesos, y 3.8 veces más que el presupuesto de todo el año que es de 250 millones de pesos.

Quinta. Para el primer semestre del 2006, considerando el promedio de los costos de operación, definidos estos como distintos de los de adquisición, se observó que los estados con mayor eficiencia son Chihuahua y Jalisco con .07 pesos por litro; le siguen Aguascalientes y Guanajuato con .10; en tercer lugar se ubica Michoacán con .14; con .15, Zacatecas; Campeche con .20; con .32, Veracruz; con .47, Querétaro y, en último lugar, Colima con 2.22. Con menores costos de adquisición, considerando el promedio del primer semestre del 2006, se ubica Veracruz con 3.73 pesos por litro; le sigue Colima con 3.74; Michoacán con 3.75; con 3.79 Querétaro y Chihuahua; con 3.81 Zacatecas y Guanajuato; con 3.82 Jalisco, Campeche y Aguascalientes. Mientras mayor sea el costo de adquisición mayor es el porcentaje de leche fría acopiada.

Agregando los dos costos descritos se obtiene el promedio del costo total por litro a lo largo del primer semestre de 2006, en donde Chihuahua muestra el mejor resultado con 3.86 pesos por litro, siguiéndole Jalisco con 3.88, Michoacán con 3.89, Guanajuato con 3.92, Aguascalientes con 3.93, Zacatecas con 3.96, Campeche con 4.02, Veracruz con 4.05, Querétaro con 4.27 y Colima con 5.96.

Debido al aumento de la compra de leche nacional a través del PALN con motivo de la imposición de un arancel del 30% a la importación de preparaciones alimenticias en agosto del 2005, es muy probable que los efectos que se midieron estén sesgados a la baja.



Sexta. La proporción de los capítulos de gasto para cada uno de los diez estados analizados presenta resultados muy variables, tanto para las entidades como para los periodos analizados (2005 y el primer semestre de 2006), lo cual puede sugerir que cada participación esta en función de aspectos particulares. Si lo anterior es correcto, es un acierto que Liconsa presupueste por región debido a que es posible que no existan similitudes entre cada uno de los Centros de Acopio.

Séptima. El equipo evaluador encuentra algunas lagunas en el trabajo “Análisis para la desincorporación de los Centros de Acopio de Liconsa, S.A. DE C.V” para poder hacer viable su propuesta. A fin de lograr ésta se recomienda considerar los tres puntos siguientes:

- 1) En el trabajo no se hace explícito el mecanismo que promovería la integración de una masa crítica de ganaderos para las Fundaciones para el Acopio de Leche (FAL). Este punto es esencial ya que una problemática ancestral en el campo mexicano y en particular en el ámbito ganadero es la reticencia que tiene el productor de leche a asociarse.
- 2) No se hace explícito el criterio mediante el cual los ganaderos tendrían acceso a las FAL. Lo anterior es fundamental ya que de darse la apertura de cupos y un monto preestablecido inamovible de compra de Liconsa sujeto a su capacidad de acopio, es imprescindible definir los criterios acerca de quiénes serían los beneficiarios del programa propuesto.
- 3) Ante un programa que le ha permitido a los productores pasar de un precio de 3.45 en 2004 a 3.64 en 2005 y 3.84 en 2006, sin tener que asumir el más mínimo costo de oportunidad por realizar una tarea que lo



distraiga de sus actividades, cabe preguntarse, ¿qué incentivo tienen los productores de aceptar un nuevo programa que le disminuye el precio alcanzado y le hace asumir costos?

Octava. El equipo evaluador no considera factible hacer una recomendación hasta que no se realicen los estudios específicos; independientes de la evaluación, que consideren por región: *i)* las características culturales, económicas e históricas vinculadas a la asociación de productores, *ii)* el impacto que ha tenido el PALN en los productores en términos de sus incentivos para asociarse y *iii)* el entorno político.

Sin embargo existen una serie de principios sobre los que se debe de asentar la propuesta:

- i)* Se debe de partir del hecho de que la entrega de los CDA es sólo un eslabón en una serie de eventos a realizar a fin de mejorar la competitividad de los productores.
- ii)* El objetivo institucional de Liconsa no es plenamente consistente al llevar a cabo el PALN bajo las actuales circunstancias.
- iii)* Este proyecto necesita de la coordinación de instancias institucionales como la Secretaría de Economía, Sagarpa y gobiernos de los estados.
- iv)* Se deben generar cadenas productivas que hagan creíble a los productores que a raíz de la asociación podrán gozar de la caída de los precios de los insumos así como del acceso a la asistencia técnica efectiva.
- v)* A su vez, es primordial proponer al productor la asociación como el medio a través del cual las empresas compradoras no podrán afectar sus ganancias con prácticas abusivas como el



retraso de pagos, el condicionamiento de la venta o precios por abajo del mercado.

- vi) Las reglas para la cesión de los CDA deben ser claras. Es fundamental la creación de reglas que fomenten la participación e inhiban la presencia de corrupción y el dominio de grupos de interés.



VI. Bibliografía.

- Baker, J. 2000, Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty. A Handbook for Practitioners, The World Bank, Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1997, "Anexo I. La matriz del marco lógico", en *Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*, BID, Washington.
- Boltvinik, J. y Enrique Hernández 1999, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Boltvinik, J. y Araceli Damián.2004. *La pobreza en México y el mundo*. Realidades y desafíos. México: Siglo XXI.
- CEPAL, 1995, *Focalización y Pobreza*. Cuadernos de la CEPAL, No. 71. Santiago de Chile.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2001. *Evaluación de Proyectos Sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 2005. Gestión social ¿cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales? México: Siglo XXI.
- David Colman, Trevor Young y Alan Buckwell (Editores).1989. *Principles of Agricultural Economics : Markets and Prices in Less Developed Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman, James S. 1981. *Longitudinal Data Analysis*. New York: Basic Books.
- Díaz, José Juan y Sudhansu Handa. 2004. An Assessment of Propensity Score Matching as a Non Experimental Impact Estimator: Evidence from a Mexican Poverty program. Working Paper: Department of Economics, University of Maryland.
- Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES). 2001. "Metodología para la elaboración de la matriz de marco lógico". *Documentos de evaluación de impacto*. Santiago, Chile.
- Fitzmaurice, Garret, Nan Laird y James Ware. 2004. *Applied Longitudinal Analysis*. New York: Wiley-Interscience.
- Foster, James, Joel Greer and Eric Thorbecke. 1984. "Notes and Comments a Class of Decomposable Poverty Measures". *Econometrica*, Vol. 52, No. 3, May.



- Frank, H. R. 1999, *Microeconomics and Behavior*, McGraw Hill, New York.
- García, Luis A., E. Martínez y H. Salas.1999. "The role of national and transnational corporations in the globalization of dairy activity in La Laguna, México" en *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 8.
- Gold, Marthe, Joanna Siegel, Louise Russell and Milton Weinstein, eds. 1996. *Cost-effectiveness in Health and Medicine*. Oxford: Oxford University Press.
- Grosh, Margaret E.. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hernández, A. 1996. *Innovación tecnológica en la producción de leche como una alternativa hacia la seguridad alimentaria: el caso de Los Altos de Jalisco*. Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mimeo.
- Heckman, J., H. Ichimura y Todd Petra 1998, "Matching as an Econometric Evaluation Estimator", *Review of Economic Studies*, Vol. 65, No. 2, pp. 261-264.
- Heckman, J., H. Ichimura, J. Smith y Todd Petra 1998 "Characterizing Selection Bias Using Experimental Data", *Econometrica*, Vol. 66, No. 5, pp. 1017-1098.
- ITESM-CCM. 2002. "Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2002." Mimeo.
- ITESM-CCM. 2003. "Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2003." Mimeo.
- ITESM-CCM. 2004. "Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2004." Mimeo.
- ITESM-CCM. 2005. "Evaluación de Resultados del Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2005." Mimeo.



- ITESM-CCM. 2005. "Evaluación de Resultados del Programa de Adquisición de Leche Nacional a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V. resultados Finales Enero-Diciembre de 2005." Mimeo.
- Jalan, Jyotsna and Martin Ravallion. 1998. "Income Gains from Workfare: Estimates for Argentina's TRABAJAR Program Using Matching Methods." Washington D.C.: Development Research Group, World Bank.
- Kish, Leslie. 1965. *Survey Sampling*. New York: John Wiley.
- Kish, Leslie. 1995. *Diseño estadístico para la investigación*. Madrid: Siglo XXI de España Editores-CIS.
- Layard, Richard. 1994. *Cost-Benefit Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levy, Santiago. 1994. "La pobreza en México", en F. Vélez, comp., *La pobreza en México: Causas y política para combatirla*. El Trimestre Económico, Vol. 78. México: FCE e ITAM.
- Levin, Henry M. y Patrick J. McEwan. 2000. *Cost-Effectiveness Analysis: Methods and Applications*. Thousand Oaks: SAGE.
- Lipsey, Mark W. y David B. Wilson. 2000. *Practical Meta-Analysis*. Thousand Oaks: SAGE.
- Makridakis, Spyros G., et al. 1997. *Forecasting: Methods and Applications*. New York: Wiley.
- Malhotra, Naresh K. et al 2003. *Marketing Research: An Applied Approach*. London: Financial Times Management.
- Martínez, Gabriel, comp. 1997. *Pobreza y política social en México*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México y Fondo de Cultura Económica.
- Mc Conney, Andrew, et al. 2002. "Getting the Bottom Line: A Method for Synthesizing Findings Within Mixed-Method Evaluation Programs." *American Journal of Evaluation*, Vol. 23 No. 2, pp. 121-140.
- Martínez Borrego, E. y Hernán Salas Quintanal. 2002. *Globalización e integración regional en la producción y desarrollo tecnológico de la lechería mexicana*. México: Miguel Ángel Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).



- Martínez Borrego, E. 1991. *Organización de productores y movimiento campesino*, México Siglo XXI-IIS, UNAM.
- Merton, Robert K., Marjorie Fiske y Patricia L. Kendall. 1990. *The Focused Interview: A Manual of Problems and Procedures*. New York: The Free Press.
- Miklos, Tomás y María Elena Tello. 1997. *Planeación prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. México: Fundación Javier Barros Serra y Limusa Editores.
- Morh, L. B. 1992, *Impact Analysis For Program Evaluation*, SAGE, California.
- Orr, Larry. 1999. *Social Experiments: Evaluating Public Policy with Experimental Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Patton, Michael Quinn. 2001. *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Raczynski, Dagmar, ed. 1995. *Strategies to combat poverty in Latin America*. Washington, D.C.: The Inter-American Development Bank.
- Ravallion Martín 1999. "The Mystery of the Vanishing Benefits: Ms. Speedy Analyst's Introduction to Evaluation." World Bank Policy Research Working Paper No. 2153.
- Rodríguez Gomez, Guadalupe y Patricia Chombo (coordinadoras). 1998. *Los rejugos del poder. Globalización y cadenas agroindustriales de la leche en Occidente*, México: CIESAS-CIATEJ-SIMORELOS-CONACYT- PAIEPEME y UAM-X.
- Rossi, Peter H., Howard Freeman, y Mark W. Lipsey. 2004. *Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Schteingart, Martha, coord. 1999. *Políticas sociales para los pobres en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sen, Amartya K. 2000. *Development As Freedom*. New York: Anchor Books.
- Shadish, W.R., Cook, T.D., & Campbell, D.T. (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*. Boston: Houghton-Mifflin
- Székely, Miguel. 2003. *Hacia una nueva generación de política social*. Cuadernos de desarrollo humano No 2. SEDESOL: México.



- Tashakkori, Abbas and Teddlie, Charles. 1998. *Mixed Methodology: Combining Qualitative And Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Valle Rivera, Maria del Carmen. 2000. *La innovación tecnológica en el sistema lácteo mexicano y su entorno mundial*. México: Miguel Angel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Valadez, Joseph y Michael Bamberger. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*. Washington: Economic Development Institute of The World Bank.
- Van de Walle, Dominique and Kimberly Nead, eds. 1996. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Varian, H. R. 1993, *Microeconomic Analysis*, Norton, New York.
- Woolridge, J. M. 2002, *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, Cambridge.
- World Bank. 1996. *Poverty Reduction and the World Bank: Progress and Challenges in the 1990s*. Washington, D.C.: The World Bank.