



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

**Evaluación de Resultados del Programa de Adquisición  
de Leche Nacional, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.**

**Resumen ejecutivo  
para el periodo de enero de 2004 a diciembre de 2005**





# **Evaluación de Resultados del Programa de Adquisición de Leche Nacional, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.**

## **Resumen Ejecutivo para el periodo de enero de 2004 a diciembre de 2005**

### *Coordinadores generales*

Hugo Javier Fuentes Castro  
Jorge Mario Soto Romero

### *Investigadores*

Claudia Sánchez Velasco  
Víctor Aramburu Cano  
Andrés Blancas Martínez  
Alfonso Brown del Rivero  
Alberto Gallegos David  
Ana Laura Gutiérrez Elizalde  
Juan Eduardo Lozano Ortega

### *Dibujo en portada*

Hans Krüsi

(Tomado del Museo del Arte Bruto, Lausana, Suiza)



## Índice

Capítulo I.	Introducción .....	4
A.	Descripción y antecedentes del PALN.....	4
B.	Contenido de la evaluación del PALN 2005.....	5
Capítulo II.	Diagnóstico del sector de producción de leche bovina .....	8
Capítulo III.	Evaluación de diseño .....	16
Capítulo IV.	Evaluación de la operación administrativa .....	27
Capítulo V.	Evaluación de la operación financiera y de costos .....	32
Capítulo VI.	Evaluación de cobertura.....	36
Capítulo VII.	Evaluación de resultados (beneficios económicos y sociales) ..	39
Capítulo VIII.	Evaluación de satisfacción de la población beneficiada .....	44
Capítulo IX.	Conclusiones, recomendaciones y prospectiva globales .....	47
A.	Introducción .....	47
B.	Las inconsistencias de objetivos y sus implicaciones .....	47
C.	Alternativas de política: ¿qué hacer con el PALN? .....	55



## Capítulo 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 a pequeños y medianos productores nacionales, así como a asociaciones y sociedades, para estar en posibilidad de contribuir a través de la industrialización y distribución del Programa de Abasto Social de Leche (PASL), al desarrollo de capacidades y a la disminución o prevención, en su caso, del déficit nutricional de la población atendida. 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.

Actualmente la operación del programa se rige de manera específica por lo dispuesto en sus Reglas de Operación 2005 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de febrero de 2005 disponible en la página de Internet [www.liconsa.gob.mx](http://www.liconsa.gob.mx) y en los documentos internos que norman sus procesos sustantivos.

## B. Contenido de la evaluación del PALN 2005

El Capítulo II, “Diagnóstico del sector de producción de leche bovina”, se dedica a estudiar el contexto en que fue creado el PALN, revisando la situación de los productores nacionales de leche fresca en las últimas décadas. Asimismo, revisa la política gubernamental en México sobre la producción de leche nacional y los



tratados internacionales, la composición del hato ganadero y las tipologías de los productores nacionales, la producción de leche fresca nacional por Estado y el consumo de leche en el país.

El Capítulo III, “Evaluación de diseño”, presenta los resultados del análisis del marco teórico conceptual del programa, enfocándose principalmente en los posibles argumentos que sirven para justificarlo, así como en su adecuación para el logro de los objetivos que se plantea.

El Capítulo IV, “Evaluación de Operación Administrativa”, presenta los resultados del cumplimiento de las Reglas de Operación y lineamientos de operación, así como la normatividad general del programa; también un análisis de las metas físico-financieras.

Capítulo V, “Evaluación de la operación financiera o de costos”, atiende al análisis del aprovechamiento de los recursos, la pertinencia de los procesos y la valoración de los resultados del PALN y de Liconsa. Se centra principalmente en torno del análisis costo-beneficio de la operación general programa, así como el análisis de la pertinencia y resultados de la estructura de los centros de acopio de leche fresca.

Capítulo VI, “Evaluación de cobertura”; dada la información proporcionada, el análisis no cubre en su totalidad con los requerimientos establecidos en el contrato respectivo. Las Reglas de Operación del programa requieren que Liconsa genere un Registro de Proveedores, tanto de personas físicas como morales. Aún cuando Liconsa efectivamente cumple con la normatividad correspondiente, dicho registro no se puede considerar ni sustituye propiamente a un padrón de beneficiarios, especialmente en los términos en que éstos se formulan para los programas sociales federales. El registro es básicamente un instrumento para el control de la



adquisición de leche y para el pago oportuno de la misma; sin embargo, como tal no contiene la información detallada y suficiente acerca de los productores que permitiría realizar las estimaciones requeridas en la evaluación. De manera específica, se requiere conocer la población objetivo y la población atendida así como las características y los perfiles productivos a nivel de todos productores los individuales beneficiarios, datos que actualmente no se tienen.

Capítulo VII, “Evaluación de resultados, beneficios económicos y sociales”, el cual contiene, beneficios económicos y sociales que resultan de la operación del programa y el análisis del beneficio a productores nacionales.

Capítulo VIII, “Evaluación de la satisfacción de la población beneficiada”, el cual contiene, la evaluación de la percepción del acceso al programa, atención recibida, planteamiento de quejas, calidad de los servicios y los beneficios otorgados directa o indirectamente al productor.

## Capítulo II. Diagnóstico del sector de producción de leche bovina

**Primera.** La producción y comercialización de leche a nivel internacional se encuentra altamente concentrada en un pequeño número de países. La Unión Europea y los Estados Unidos generan el 27.5 por ciento y 15 por ciento de la producción mundial, y junto con otros países como Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Rusia e India, generan más del 50 por ciento del total. Esta concentración se puede explicar, primero, por los subsidios a la producción y exportación así como a los esquemas de mantenimiento de precios que tienen la mayoría de estos países, y que llegan a representar entre el 62 por ciento y el 85 por ciento del precio internacional de la leche en polvo; y segundo, por el papel de las empresas transnacionales y el comercio intraindustrial, que son también determinantes de la estructura y comportamiento del mercado mundial de la leche.

**Segunda.** Los países desarrollados predominan como exportadores de leche y productos lácteos en los mercados internacionales, mientras que los países en desarrollo participan mayormente como importadores de leche en polvo. El volumen de las exportaciones ha crecido en casi 3 por ciento anual de 1990 al 2005, y casi el 80 por ciento de ellas corresponden la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Las importaciones muestran un incremento promedio anual del 5.6 por ciento, y los principales importadores son la Unión Europea, México, Rusia, Estados Unidos, Brasil, Argelia, Japón, China, Filipinas y Malasia. Los países desarrollados tienden a importar productos lácteos con alto valor agregado, mientras que los países en desarrollo importan productos lácteos de bajo valor agregado.

**Tercera.** El precio de la leche en polvo en el mercado internacional ha presentado una gran variabilidad, fluctuando entre los 1,400 y 2,400 dólares por tonelada desde la década de 1990. Dicha variabilidad en el precio se debe a que se trata de





un producto genérico que está fuertemente influido por los diferentes programas y apoyos gubernamentales que Estados Unidos y la Unión Europea dan al sector lechero. Así, los mecanismos de soporte de precios al productor en estos países generan un exceso de oferta en grandes volúmenes, determinando entonces el precio de referencia internacional; el resto de los países exportadores utilizan como referencia las cotizaciones europeas para fijar sus precios.

Desde mediados de 2002 se observa una tendencia a la alza en el precio de la leche en polvo, debido fundamentalmente a una oferta mundial con ajustes a la baja, a un dólar relativamente débil así como a una creciente demanda mundial por leche y productos lácteos.

**Cuarta.** En el largo plazo y con la eventual disminución o desaparición de los subsidios a la exportación, la producción de leche internacional tenderá desplazarse de los países con altos costos (Unión Europea y Estados Unidos) hacia los países con costos relativamente más bajos (Australia, Nueva Zelanda y América Latina) y con creciente demanda de leche y productos lácteos. No obstante, las políticas proteccionistas tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo han limitado el potencial de estos últimos para explotar las ventajas comparativas que tienen en la producción de leche. Esto implica que, durante los próximos años, México los países en vías de desarrollo continuarán importando considerables cantidades de productos lácteos, y especialmente leche en polvo.

**Quinta.** El sector lechero en México ha tenido una larga tradición de intervención gubernamental, principalmente en forma de políticas de precios de soporte y de subsidios tanto a la producción como al consumo, que frecuentemente han tenido resultados magros, contradictorios e incluso perversos. En la década de 1970, el país se convirtió en un importador neto de leche en polvo descremada, afectando



negativamente a la planta productiva nacional que aún no contaba con programas de largo plazo para resolver su problemática. No obstante, los cambios en la política hacia el sector lechero a partir de la década de 1990, aunados a una mayor capacidad organizativa de empresas consolidadas a nivel regional, influyeron positivamente en el sector, haciéndolo más rentable y e incrementando los niveles de producción.

Dentro de los cambios recientes en la política hacia el sector lechero, destaca que desde 2004 Liconsa opera el Programa de Adquisición de Leche Nacional, a través de cual el gobierno federal compra leche a pequeños y medianos productores nacionales. El PALN es propiamente un mecanismo de mantenimiento de precios, consistente en un precio de soporte, garantía o referencia que se determina a través de fórmulas preestablecidas, así como de un volumen mínimo garantizado que depende por los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la compra de leche y la construcción de una red de acopio.

**Sexta.** La producción nacional de leche ha crecido significativamente durante los años recientes. En el periodo de 1990-2005 se ha registrado un incremento promedio anual de 4.5 por ciento, yendo de 6 mil millones a 10 mil millones de litros. La participación de México en la producción mundial total de leche fresca también se ha incrementado de forma muy significativa, pasando de 1.3 por ciento en 1990 a 1.9 por ciento en 2004. Asimismo, la dependencia de las importaciones se ha reducido durante el periodo, pasando del 47 por ciento al 17 por ciento de la demanda nacional aparente, manteniéndose alrededor de los 2 mil millones de litros equivalentes por año.

Esta tendencia positiva se relaciona con una serie de factores, como son la recomposición y repoblamiento del hato ganadero, que equivale a un aumento de

la inversión y los activos; el mejoramiento genético y manejo reproductivo, que incrementó los rendimientos de producción lechera en la ganadería especializada; la fijación de precios de concertación, que permitió la liberalización de los precios de la leche; la aplicación del Programa de Mejoramiento de la Productividad en la Cadena de Productos Lácteos; y el Programa de Apoyo para el Campo que permitió a los productores la adquisición de granos y forrajes a precios competitivos de contexto internacional así como el subsidio a la electricidad para uso agropecuario.

Actualmente, la industria de lácteos en México contribuye aproximadamente con el 0.6 por ciento del PIB, y genera más de 50 mil empleos.

**Séptima.** El precio pagado al productor nacional varía considerablemente dependiendo de las diferentes regiones, segmentos de mercado e industrias de destino. Si bien los precios han tendido a estabilizarse durante los últimos años, en 2004 se registraron precios que fueron desde 2.89 hasta 3.71 pesos por litro, dependiendo de condiciones como el contenido de grasa, proteína, temperatura, higiene, calidad, volumen, costos de transporte, amortización de la infraestructura de enfriamiento, etc. El precio promedio ponderado nominal a nivel nacional muestra una tendencia a la alza, al pasar de 2.34 pesos por litro en 1997 a 3.5 pesos por litro en el 2004, con un incremento promedio anual del 6.2 por ciento. Cabe señalar que la oferta de leche es relativamente inelástica, por lo que los volúmenes no se ajustan proporcional ni rápidamente a los cambios en el precio.

**Octava.** En México se observa un alto grado de concentración regional en la producción de leche fresca, tanto a nivel regional y como de la estructura y participación de las unidades productivas. Los estados que concentran la mayor producción de leche fresca son Jalisco (17 por ciento), Coahuila (11.2 por ciento), Durango (9.4 por ciento), Chihuahua (8.1 por ciento), Veracruz (7.2 por ciento),

Guanajuato (6.5 por ciento), México (4.8 por ciento), Hidalgo (4.3 por ciento) y Aguascalientes (4 por ciento), que juntos representan más del 70 por ciento del total de la producción nacional. A causa de los elevados costos de transporte y la carencia de medios eficaces para manejar y transportar la leche fresca, el mercado doméstico se encuentra también regionalmente segmentado, lo que hace que la competencia real de la leche en polvo importada se reduzca aún más.

**Novena.** También se observa un alto grado de concentración en cuanto a la estructura y participación de las unidades productivas. Esto se debe fundamentalmente a factores como los costos de entrada a la industria, las economías de escala y la productividad, así como a los esquemas de protección y regulación gubernamental del sector lechero. Se aprecian 3 sistemas esencialmente distintos en términos de tamaño, organización y productividad: la ganadería especializada, que concentra el 25 por ciento del hato ganadero y genera el 70 por ciento de la producción total; la ganadería semiespecializada, que concentra el 8 por ciento del hato ganadero y es responsable del 20 por ciento de la producción total; y la ganadería tradicional, que concentra el 67 por ciento del hato ganadero y genera sólo el 10 por ciento de la producción total.

**Décima.** El ingreso neto que los productores obtienen por principal varía ampliamente dependiendo de qué sistema ganadero utilice. Estos van desde 3 mil pesos anuales en promedio por vaca el sistema tradicional, hasta 7 mil pesos o más en el especializado. Los márgenes de utilidad al productor—precio unitario menos costo unitario de operación—fluctúan normalmente entre 0.87 y 1.00 pesos por litro, dependiendo del sistema o tipo de ganadería de que se trate. Si bien las diferencias en estos márgenes no son muy grandes, la producción por vaca sí es muy distinta de un sistema a otro, yendo de 3,500 litros al año en promedio para el tradicional hasta más 7,000 para el especializado.



Los costos de alimentación representan alrededor del 70 por ciento por ciento de los costos de producción en los tres sistemas; tan sólo los granos y concentrados representan el 32 por ciento del total, y son los principales determinantes del costo de producción de leche. Como el rendimiento promedio por vaca está determinado por la calidad de los insumos alimenticios, el efecto de los precios de éstos sobre el ingreso de los productores es muy importante

**Décimo primera.** El sector lechero nacional se encuentra inmerso en un proceso de apertura comercial, que ampliará la competencia con los productores de otros países. Las negociaciones de México con la OMC establecen cuotas o cupos de importación de 120 mil toneladas de leche en polvo al año, que incluyen 40 mil toneladas negociadas en el TLCAN para Estados Unidos y Canadá así como 80 mil toneladas más provenientes del resto del mundo, bajo el esquema de nación más favorecida. Una vez que estos volúmenes de importaciones son rebasados, se aplica un arancel del 125.1 por ciento a las importaciones adicionales. El arancel aduanero se eliminará 15 años después de firmado el TLCAN—esto es, en el año 2008—y los cupos se incrementarán sobre la base en un 3 por ciento anual con respecto al año inmediato anterior.

**Décimo segunda.** En el 2004, aproximadamente 83 por ciento de la leche consumida en México fue de origen nacional y el 17 por ciento de importación; el precio promedio ponderado pagado al productor nacional de leche fluida fue de 3.50 pesos por litro, mientras que el precio por litro equivalente de leche descremada en polvo importada fue de 1.92 pesos, con una diferencia de 45 por ciento menos. Para 2005, con proporciones de participación similares al año anterior, se estiman precios de 3.60 y 2.40 respectivamente, y una diferencia de 33 por ciento menos.



Cabe destacar que las empresas dedicadas a la industrialización y comercialización de leche—incluyendo a Liconsa, que es una de las más grandes—han aprovechado el sistema de cupos para importar la leche en polvo como materia prima a efecto de producir leche líquida y otros productos para los grandes mercados urbanos, pagando por ella el precio internacional. Si bien para Liconsa esto representa un ahorro que se traduce en poder sostener y expandir el PASL, para las empresas privadas representa seguramente un margen de utilidad adicional.

**Décimo tercera.** El consumo y la demanda potencial de leche en México son significativamente superiores al consumo y la demanda real, pero el potencial no se realiza porque el grueso de la población no cuenta con suficientes ingresos para ello. En 2004, el consumo nacional aparente fue de 11,784 millones de litros equivalentes de leche, y el consumo por persona de 112 litros al año o 0.306 diarios, incluyendo a la leche y a sus derivados. Con base en una ingesta diaria promedio de 0.500 litros equivalentes de leche por persona al día—similar a la de los países desarrollados—se estima que el consumo potencial nacional sería de aproximadamente 19 mil millones anuales. Esto implica que el déficit potencial de la producción de leche en México es de alrededor de 9 mil millones de litros equivalentes, y no de 2 mil millones que se tiene actualmente.

**Décimo cuarta.** La leche en general y la fluida en particular parecen ser bienes superiores para los estratos de la población de menores ingresos, y bienes de primera necesidad para los estratos de mayores ingresos. El análisis de los patrones de consumo de leche sugiere que la elasticidad-precio de la demanda es relativamente baja—significando que un aumento del precio generan una disminución pequeña en la cantidad demandada—mientras que la elasticidad-ingreso es relativamente alta—lo que implica que los estratos de la población de menores ingresos consumen mucho menos leche que los de mayores ingresos.

Diferenciando por tipo de leche, se estima que la elasticidad-precio propia de la demanda de leche en polvo descremada es menor que la de la leche fluida, por lo que se trata entonces de segmentos de mercado distintos—el primero constituido por un estrato de menores ingresos que el segundo.

**Décimo quinta.** A nivel de la política general hacia el sector lechero nacional, se sugiere al Gobierno Federal dirigir los esfuerzos y los recursos más para fomentar la productividad y la disminución de los costos, que a subsidiar la compra. Como objetivos centrales de política general, se recomienda considerar los siguientes: mejorar la calidad genética, fomentar la eficiencia reproductiva, mejorar la infraestructura y los equipos, así como disminuir los costos de los alimentos. Como instrumentos básicos de política, se recomienda considerar los siguientes: facilitar el acceso al crédito refaccionario y de avío; y promover la organización de productores para la compra de insumos genéticos y alimenticios, así como para el acopio de leche fresca.

A nivel del diseño y operación del PALN, se sugiere a Liconsa y Sedesol: modificar las ROP para restringir formalmente la compra sólo hacia los productores semiespecializados (medianos) y tradicionales (pequeños), tanto individuales como organizados; así como valorar la conveniencia de transferir a las organizaciones de productores la operación de los centros de acopio.

### Capítulo III. Evaluación de diseño

**Primera.** El PALN no es congruente con la Estrategia Contigo, ya que no cumple ni con los propósitos centrales, ni las líneas de acción, ni con los principios de la misma.

**Segunda.** El PALN es congruente con 2 de los propósitos del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable: (1) con el de 'Desarrollo del capital físico de infraestructura', a través de la creación, manutención y operación de los Centros de Acopio; y (2) con el de la 'comercialización eficiente', ya que compra leche nacional a pequeños y medianos productores nacionales, así como a asociaciones y sociedades a un precio fijo durante todo el año, por encima del precio de mercado. Sin embargo, no es congruente con las líneas de acción del PEC, ni con sus principios rectores.

**Tercera.** Las ROP no proporcionan un marco teórico-conceptual que explique y justifique la existencia y permanencia del programa. A efecto de poder analizarlo, dicho marco se infirió a partir del diseño y operación reales, proponiendo una serie de argumentos posibles planteados en términos de responder diversos problemas, oportunidades o prioridades estratégicas en torno a la producción lechera del país. Entre los argumentos analizados se incluyen los siguientes: las fallas e imperfecciones de mercado (monopolios y monopsonios); el desarrollo de sectores estratégicos (ventaja comparativa dinámica y seguridad alimentaria); la pobreza de los productores y su vulnerabilidad ante los cambios estacionales en los precios; así como la compensación por dumping o competencia desleal de otros países.

Sin embargo, el análisis sistemático de los argumentos propuestos no brinda soporte que justifique la existencia y permanencia del programa como instrumento para responder de manera efectiva, eficiente y equitativa la situación real que





enfrenta el sector, al menos tal como está diseñado. Así, se recomienda a Liconsa y Sedesol especificar en las ROP un marco teórico-conceptual básico, para valorar si efectivamente se justifica la existencia y permanencia del programa.

**Cuarta.** Las fallas e imperfecciones de mercado son uno de los motivos más frecuentemente mencionados para justificar el programa. En concreto, se considera que el gobierno debe intervenir en razón de la variabilidad del precio de la leche a lo largo del año, de la presencia de productores de diferente tamaño y capacidades que no tienen las mismas oportunidades de competir, y de que algunos compradores tienen un poder monopsonico para extraer rentas excesivas a los productores.

La variabilidad del precio de la leche a lo largo del año se debe a la naturaleza estacional de la producción—que son comunes a muchos sectores y en especial a la producción agropecuaria—y no a fallas e imperfecciones del mercado propiamente consideradas. En lo referente a las diferencias en tamaño y capacidades de los productores, si bien efectivamente varían entre cada sistema ganadero, no se ha encontrado evidencia de que los productores más grandes y capaces tengan poder monopólico para imponer precios predatorios o ejercer competencia desleal en contra de los más pequeños y de menor capacidad; más aún en realidad suelen ubicarse en segmentos de mercado distintos. En el caso de los monopsonios, si bien es posible que en algunas regiones haya poder de mercado por parte de grandes acopiadores, la intervención gubernamental a través de una política de mantenimiento precios no es el mecanismo más adecuado para contrarrestarlo; otras opciones mejores son la asociación de productores regionales y/o la generación de medios para el enfriamiento y transporte de la leche que abran otros mercados.



**Quinta.** El carácter estratégico del sector ganadero es otro argumento utilizado para justificar la existencia del PALN. En este sentido se maneja la idea de contribuir a una ventaja comparativa dinámica, desarrollando incrementalmente mayores capacidades para la producción de leche o simplemente evitando que la producción caiga mientras que llega la eliminación del actual sistema de cupos y aranceles en el año 2008. En otra línea estratégica, se plantea también la promoción de la seguridad alimentaria, aumentando la autosuficiencia y garantizando el abasto de leche.

Sin embargo, el análisis sugiere que el PALN no contribuye a la creación o soporte de ventajas comparativas dinámicas en la producción lechera nacional, en virtud de las condiciones del sector y así como de la naturaleza de la intervención. El mantenimiento de precios puede dar mayores ingresos a los productores, pero incluye ningún mecanismo o incentivo para promover que sus estrategias tecnológicas mejoren, sus capacidades aumenten o sus costos disminuyan. Además, tampoco influye sobre los niveles de producción nacional sino simplemente sobre los precios, por lo que tampoco ayudaría realmente a mantener la oferta mientras que llega la apertura del sector lechero. En este sentido, sería mejor contar con programas que incidieran directamente sobre la productividad y competitividad de los productores nacionales, que simplemente apoyarlos a través del PALN. Con respecto a la seguridad alimentaria, no se espera que con el PALN los productores beneficiarios incrementen sus volúmenes de producción substancialmente, ni en el corto ni el mediano plazo. Más aún, tampoco se aprecia en riesgo el abasto de leche en el país, considerando tanto la oferta internacional de leche en polvo como la producción nacional de leche fresca ya existente.

**Sexta.** La reducción de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad constituye otra posible línea de argumentación para justificar al PALN. Al

analizarla, encontramos que sólo en el caso de la vulnerabilidad de caer en la pobreza que algunos microproductores pueden tener ante las variaciones estacionales de precio, podría encontrarse una justificación para la intervención y el apoyo estatal. Así, el mantenimiento de precios tendría como finalidad asegurar un piso mínimo de ingreso estos microproductores a lo largo del año.

Sin embargo, es necesario considerar que el mantenimiento de los precios no genera las condiciones e incentivos para que los productores enfrenten y reduzcan su vulnerabilidad de una manera estructural, sin que tengan que representar un cargo permanente al erario público. Por otra parte, para que este argumento aplique, es necesario valorar y validar si la variabilidad de sus ingresos efectivamente hace que los productores y sus familias caigan por debajo de la línea de pobreza, lo cual no necesariamente ocurre en la mayoría de los casos. Finalmente, en los casos en que sí se validara la vulnerabilidad de caer en la pobreza, no se justifica un apoyo generalizado al precio de la leche y al mantenimiento de la producción, sino un esquema de transferencias de ingreso en efectivo focalizadas hacia las familias de los microproductores—como el del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades--que resultaría mucho mas efectivo y eficiente.

**Séptima.** El dumping y los apoyos especiales que reciben los productores de leche de otros países constituyen un argumento más que se utiliza para justificar el programa. Se dice entonces que los bajos precios de los productores de Estados Unidos y Europea que participan en el mercado internacional de la leche en polvo, se deben a los subsidios a la producción o a la exportación que reciben por parte de sus gobiernos nacionales o de organismos regionales. Así, el mantenimiento del precio se ve como un complemento a las cuotas y tarifas de importación ya existentes para proteger al sector de una competencia desleal.



Los subsidios a la producción y a las exportaciones son ampliamente conocidos, y con base en ellos se ha justificado la existencia del sistema de cupos y aranceles, por lo que los productores mercado mexicano quedan efectivamente protegidos de cualquier competencia desleal—especialmente considerando que las importaciones de leche en polvo representan apenas 17% de la demanda nacional aparente. Sin embargo, una vez que opera el sistema de protección, el dumping, los apoyos especiales y en general los argumentos de competencia desleal ya no son útiles para justificar la existencia de un esquema de mantenimiento de precios, como el que ofrece el PALN.

**Octava.** Existen diferencias sustanciales entre el objetivo general y los específicos del programa, frente a su diseño y operación reales. En la práctica de promoción del desarrollo económico y social, es frecuente que muchos programas se justifiquen formalmente con argumentos técnica y políticamente adecuados; sin embargo, esto puede simplemente ser retórico. De acuerdo con el análisis del marco teórico-conceptual del PALN, precisamente este tipo de diferencias significativas entre lo que se dice y lo que se hace, parece estar sucediendo con el programa.

Es evidente que el PALN busca realmente apoyar a los productores, pero esto no se reconoce ni se justifica explícitamente en las ROP y en otros documentos presupuestales y de política relevantes. El efecto principal del programa es aumentar el ingreso de los productores ligado a su actividad económica, ya sea para mantenerlos produciendo, para mejorar su condición socioeconómica o simplemente para otorgarles algún beneficio especial.

Así, se recomienda a Liconsa y Sedesol especificar en las ROP cuáles son los verdaderos objetivos del programa, así como sustentar en las ROP las razones por las cuales se debe apoyar el ingreso de un segmento de los productores

nacionales de leche con recursos públicos. Adicionalmente, se recomienda a Sedesol, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) evaluar la conveniencia de considerar el programa como un apoyo a la producción, resectorizándolo hacia ésta última dependencia y apoyándolo en su caso con recursos del ramo correspondiente.

**Novena.** Considerando el análisis teórico-conceptual y ante la ausencia de objetivos claros y consistentes, el único criterio que parece ser efectivamente relevante para justificar la existencia del programa, es el criterio político. En los hechos, los poderes federales ejecutivo y legislativo han asignado un carácter estratégico, prioritario o privilegiado a los pequeños y medianos productores nacionales de leche, estableciendo un programa especial y financiándolo con recursos públicos, en adición del esquema de cupos de importación ya existente. Este criterio parece responder a una serie de situaciones políticas que, al margen de considerarse o no legítimas y adecuadas en términos de los principios de las políticas públicas, en términos reales han prevalecido.

Así, se recomienda a Liconsa y Sedesol especificar y sustentar en las ROP las razones y los criterios que han servido para justificar el programa, a efecto de valorar su pertinencia así como la adecuación de su diseño.

**Décima.** El análisis del diseño sugiere que la política de mantenimiento de precios puede tener tres efectos principales deseables: incrementar la producción lechera, disminuir las importaciones de leche en polvo y mejorar el nivel de ingreso de los productores de leche. Con base en una serie de análisis microeconómicos de equilibrio parcial, el equipo evaluador valoró de forma preliminar los posibles efectos del programa, para si saber si se debe esperar que logren.



Primeramente, se concluye que la producción de leche nacional no se incrementará por efecto del programa. Esto se debe a que la reacción al cambio en el precio no es automática ni proporcional dada la rigidez en los insumos en el corto plazo, y también a que la incertidumbre en torno a la continuidad del programa no fomenta la inversión ni el aumento de la producción a mediano plazo. Seguidamente, se concluye que las importaciones de leche en polvo a nivel nacional tampoco disminuirán, debido principalmente a la sustitución entre las importaciones del sector público y del privado—esto es, Liconsa se desprendería de una parte de su cupo de importación, y las grandes empresas industrializadoras buscarían utilizar esta parte en su beneficio. Finalmente, se concluye que el ingreso de los productores directamente beneficiarios del programa sí se incrementará sustancialmente, por encima del incremento que ya se había efectuado a través de las cuotas y aranceles de importación.

Así, se recomienda a Liconsa, la Sedesol, la SHCP, la Sagarpa y la Secretaría de Economía, sustituir, complementar o coordinar al PALN con otros programas de enfoque productivo ya existentes, a efecto de aumentar la producción nacional y sustituir las importaciones.

**Décimo primera.** El PALN está diseñado para transferir un ingreso adicional a los lecheros nacionales, pero no para resolver o aminorar los problemas estructurales que enfrentan los pequeños y medianos productores. Esto es más evidente al considerar el principio de dirigir las intervenciones lo más posible hacia las causas y no a los efectos de los problemas, mientras que el subsidio al precio que otorga el PALN se dirige a los efectos y no a las causas.

El programa paga un diferencial por encima del precio de mercado y a veces también capta volúmenes excedentes que los compradores privados no hacen—especialmente en la temporada de alta producción. Los problemas de rendimiento,

calidad, tecnología, y costos que aquejan a los pequeños y medianos productores nacionales de leche no se ven de forma alguna resueltos o aminorados a través del PALN.

Así, se recomienda a Liconsa, la Sedesol, la SHCP, la Sagarpa y la Secretaría de Economía sustituir, complementar o coordinar al PALN con otros programas de enfoque productivo ya existentes, para atender mejor los problemas estructurales del sector lechero nacional.

**Décimo segunda.** Por la forma en que está diseñado, el PALN probablemente no sea el instrumento óptimo para transferir ingreso a los productores nacionales. Para justificar el programa, se deben considerar los costos que le representa al gobierno y a la sociedad, frente a los beneficios que otorga a los productores beneficiarios; dichos costos y beneficios deben valorarse no sólo en términos absolutos sino también de oportunidad, particularmente en relación con la alternativa de un subsidio monetario directo.

Se concluye entonces que para incrementar el ingreso de los productores, probablemente resulte menos costoso, más efectivo, menos distorsionante y más equitativo otorgarles un subsidio monetario directo, que establecer un esquema de mantenimiento de precios a través del PALN. Así, se recomienda a Liconsa, la Sedesol y la SHCP realizar un estudio específico para avaluar la alternativa de otorgar un subsidio monetario directo a los productores durante la temporada alta, especificando en todo caso las características y requisitos que éstos deberán cubrir para ser elegibles al beneficio.

**Décimo tercera.** El PALN distorsiona a la alza los precios de la leche en los mercados privados locales donde actúa, beneficiando también a los productores que no le venden a Liconsa y perjudicando a los compradores. Las ventas de los



productores a Liconsa—ya sean efectivas o como opción para negociar o especular—disminuyen el volumen de leche disponible en los mercados regionales privados, generando una externalidad que obliga a los compradores a ofrecer un precio mayor.

Las grandes industrializadoras pueden compensar las pérdidas a través de las importaciones, pero las industrializadoras medianas así como los pequeños y medianos productores de lácteos tienen que absorberlas. Esto es problemático, ya que no es claro por qué se beneficia a una parte de la cadena productiva a costa de la otra; además, eventualmente el aumento de precios puede afectar también a los consumidores finales, aunque se espera que el efecto fuera en todo caso marginal. Aunque de manera no intencional, el programa tiene entonces un efecto regulador y redistributivo en los mercados en los que tiene presencia.

Así, se recomienda a Liconsa y Sedesol analizar y reformar el esquema de operación y la utilización de la infraestructura para la compra de leche, a manera de evitar en lo posible las distorsiones de precios y la especulación en los mercados privados.

**Décimo cuarta.** Las Reglas de Operación 2005 del PALN mantienen la misma estructura que las de 2004, aunque se observan algunas modificaciones. Estas modificaciones se pueden clasificar en: 1) sustantivas o de fondo, y 2) de actualización y especificación. Dentro del primer grupo, destacan tres cambios relevantes en la operación del programa:

1. Se eliminaron las condiciones de calidad que debe cumplir la leche en polvo, lo cual nos puede tener dos implicaciones: (a) que no se debe cumplir un estándar de calidad para la adquisición de este tipo de leche y, (b) que el programa ya no adquirirá más leche en polvo. Esto último





se contradice con el numeral 2.2, donde se señala como objetivo específico “Comprar en el mercado nacional, leche fluida y en polvo conforme a los volúmenes y recursos financieros, autorizados en el presupuesto para la entidad.”<sup>1</sup> Si no se tiene contemplado seguir comprando leche en polvo, se recomienda hacer un ajuste en el numeral 2.2., con la finalidad de hacer congruente las ROP. Por otra parte, si se pretende seguir comprando leche en polvo, se debe hacer patente dentro de las ROP un control de calidad.

2. Se estableció un precio a la compra fijo en el 2005, mientras que en el 2004 el precio dependía de la oferta y la demanda del mercado. El cambio es relevante porque otorga certidumbre sobre el precio al que el programa adquirirá la leche a los productores; sin embargo, también significa que el Gobierno Federal tendrá que pagar más por la leche que se le compra a los productores nacionales. El cambio establece además la forma de fijación de precio, que ya no estará sujeto a la oferta y la demanda de la producción de leche; esto se traduce en un subsidio económico mayor para los productores de leche nacional.
3. El tercer cambio indica que el PALN debe ser sometido a una evaluación externa de resultados, igual que todos los demás programas sociales, ejecutados por la Sedesol. Esta modificación se ajusta a la normatividad de Ley de Desarrollo Social y al Plan Nacional de Desarrollo. Se considera favorable que el PALN tenga una constante retroalimentación externa por parte los evaluadores.

**Décimo quinta.** El PALN tiene algunas características que lo hacen distinto a los programas de compra de leche a productores nacionales en otros países del

---

<sup>1</sup> El resaltado es propio.



mundo. Una de ellas es que compra leche a un precio fijo o de garantía por encima del precio de mercado, mientras que otros países como Brasil compran a un precio mínimo establecido, simplemente para asegurar que el productor no caiga en déficit. Así, el programa Proleite está enfocado a la mejora de las condiciones de producción en tanto la infraestructura y la capacidad técnica de los productores nacionales, incentivando a la vez la inversión en capital humano.

Existen otros tipos de políticas de apoyo como los subsidios directos a los productores o el establecimiento cuotas a los mismos oferentes para controlar el precio, como en el caso de Japón. Sin embargo, estas acciones implican un esfuerzo conjunto y coordinado de política industrial, que va más allá del programa en sí mismo. La Unión Europea también subsidia a los productores, pero éstos tienen que buscar su propio mercado; una parte de este mercado lo hacen las escuelas públicas, que a su vez reciben recursos gubernamentales para la compra de leche.

Finalmente, es importante mencionar que los subsidios, cuando se implantan adecuada y coordinadamente, pueden apoyar a la producción nacional de leche; dicho esto, también pueden lograr resultados muy limitados o incluso negativo, especialmente cuando afectan adversamente los incentivos de los productores para invertir y modernizarse. En este sentido, este equipo evaluador recomienda que el PALN revise sus objetivos y defina cuál es el verdadero propósito de la compra de leche nacional, específicamente en relación con lo que se espera lograr en torno de la actividad de los productores.

## Capítulo IV. Evaluación de la operación administrativa

**Primera.** Los sistemas de información del PALN se concentran en dar seguimiento a la operación administrativa y a la captación de leche fresca en los centros de acopio y las plantas productoras, pero resultan muy limitados para dar seguimiento al logro de los objetivos del programa. Además, se observaron dificultades en la verificación y manejo de información relacionada con los registros de compra y del registro de productores, que dificulta el manejo y análisis de la información.

Se recomienda a Liconsa que, una vez que hayan sido redefinidos los objetivos del programa, se desarrollen sistemas de información a la medida de sus objetivos y necesidades operativas, además de ampliar y mejorar los componentes del sistema que ya se tienen.

**Segunda.** El único indicador de gestión formal que el PALN utiliza mide el grado de avance en el volumen adquirido de leche nacional con respecto a la meta preestablecida. Si bien este indicador es muy útil para los efectos para los que fue diseñado, no sirve para captar otros elementos claves del proceso administrativo y de operación. Por ello, se recomienda a Liconsa incorporar los siguientes indicadores adicionales: i) costo medio por litro; ii) indicador de irregularidades y iii) tasa de crecimiento en el número de productores individuales atendidos.

**Tercera.** El sistema para la recepción y trámite de quejas y denuncias de los beneficiarios no funciona adecuadamente. Existen diversos mecanismos formales para la recepción de las quejas y denuncias, pero a dos años de que entrara en funcionamiento el PALN, Liconsa no registra una sola de ellas; lejos de ser una fortaleza, esto representa una debilidad en la gestión del programa. Aún considerando los altos niveles de satisfacción y la baja incidencia de irregularidades expresadas por los productores beneficiarios, es evidente que un



programa que realiza tantas tantas transacciones diariamente debiera recibir quejas y denuncias, y que éstas debieran ser tramitadas, lo cual no ha ocurrido. Esta situación sugiere una serie de posibles problemas, ya sean alternativos o complementarios: (1) que los productores no canalizan sus quejas y denuncias por falta de conocimiento o de confianza en el procedimiento; (2) que las quejas y denuncias se reciben y tramitan en los CDA y las plantas a través de los encargados o supervisores, pero que no se lleva un registro de ellas por considerarlas ‘resueltas’; (3) que las quejas y denuncias se reciben y tramitan por otras vías distintas—por ejemplo, a través de las organizaciones de productores—pero que no se tiene registro de ellas; o (4) que las quejas y denuncias simplemente no se reciben o no se tramitan por ninguna vía.

Se recomienda a Liconsa hacer un análisis o investigación interna para dilucidar qué ha pasado con el sistema de quejas y denuncias, y realizar los cambios y adecuaciones que correspondan para asegurar que éstas puedan ser recibidas y tramitadas adecuadamente.

**Cuarta.** En cuanto al cumplimiento de las Reglas de Operación 2005, se encontraron en general resultados favorables. Se confirmó que el cumplimiento satisfactorio en lo que toca a las siguientes reglas: compra leche tanto a personas físicas como morales; controles de calidad de la leche; pagos a los productores nacionales; respeto del precio de la leche establecido por Liconsa; horarios de atención, tanto en los CDA como en plantas se cumplen en tiempo y forma; trato, digno y respetuoso por parte del personal de los centros de acopio y de las plantas; ausencia de irregularidades importantes en el proceso de compra-venta de la leche, como propinas por la compra de la leche o algún otro trámite; tiempo adecuado de atención a los productores; y no utilización del programa con fines electorales.



Sin embargo, existen algunos incumplimientos con el proceso administrativo relacionado con el ingreso al Registro Nacional de Proveedores de Liconsa, tales como la entrega de leche en los CDA sin que se haya aprobado la solicitud de ingreso o firmado los contratos respectivos. Esto ocurre principalmente debido a rápida dinámica y la gran afluencia de productores hacia algunos CDA, que en ocasiones rebasa a los procedimientos administrativos establecidos.

Se recomienda a Liconsa automatizar la gestión y operación administrativa del programa en los CDA con mayor afluencia, equipándolos con sistemas de cómputo e Internet que permitan un registro electrónico de respuesta rápida y en tiempo real ligado a la oficina regionales, a efecto de agilizar el manejo de la información y facilitar el seguimiento y control de los procesos administrativos y de gestión. Además, se sugiere analizar la posibilidad y pertinencia de modificar las Reglas de Operación para expedir el ingreso al Registro Nacional de Proveedores, permitiendo que se reciba la leche de los productores mientras que se valida su aceptación y se firman los contratos respectivos.

**Quinta.** La opinión que tienen los productores de la operación del PALN es muy positiva, al mismo tiempo que califican al programa como no sujeto a intereses partidistas o de gobierno. Incluso cuando se llega a rechazar la leche en los CDA, la opinión generalizada de los productores es que esto debe simplemente a la aplicación de un criterio de calidad.

**Sexta.** Con respecto al fortalecimiento del mercado local se observan una serie de efectos diferenciados y ambiguos, algunos de los cuales pueden considerarse positivos, otros negativos y algunos más neutrales o irrelevantes. Destaca primeramente que un número importante de productores en los mercados locales donde opera el PALN—principalmente de tamaño mediano y pequeño—han direccionado lo totalidad o la mayor parte de su oferta hacia Liconsa. Esto se debe



fundamentalmente a los mejores precios que el programa ofrece con respecto a los compradores privados—al menos en lo que toca a estos tipos de productores—lo que a su vez les genera mejores ingresos.

Por otro lado, el programa ha contribuido también a un alza de los precios de la leche en los mercados locales sobre los que influye. Esto es porque, al absorber Liconsa parte de la producción local o incluso tan sólo al plantearse como una opción disponible para los productores, los compradores privados se ven obligados a aumentar los precios que ofrecen; esto es no sólo para los productores que le venden a Liconsa sino para a todos los productores en general en las áreas de influencia del PALN. Dicha situación afecta especialmente a los compradores pequeños y medianos que no tienen como alternativa la importación de leche en polvo—sólo disponible para las grandes empresas. Si bien Liconsa recomienda a los productores que no abandonen el mercado tradicional, los resultados de la encuesta señalan que los incentivos que genera el PALN van en sentido inverso.

Finalmente, a través de la encuesta se observa que el programa no ha generado un crecimiento en la producción de leche de los productores beneficiarios, y por ende tampoco en el volumen global de los mercados locales y regionales en los que opera. Además, a pesar de que los productores beneficiarios mejoran sus ingresos con el programa, esto no se ha traducido en una ampliación de su hato, y se infiere que tampoco en una mejora de los insumos alimenticios o la tecnología utilizada.

**Séptima.** El PALN no opera de forma coordinada, ni formal ni informal, con otros programas de apoyo a los productores de leche, particularmente con los de la Sagarpa. Esto implica que no se generan complementariedades y sinergias que



hagan más efectivos y eficientes al conjunto de los apoyos, al menos de forma sistemática.

Se recomienda a Liconsa, Sedesol y Sagarpa establecer mecanismos y compromisos específicos entre el PALN y los principales programas de apoyo a los productores de leche, a efecto de lograr una mejor coordinación institucional y con ello mejores resultados y más beneficios para los productores.

**Octava.** La metodología para determinar las metas físicas y financieras del programa no es clara ni explícita, y por lo tanto no puede validarse. Liconsa utiliza como referente las políticas para la elaboración de anteproyecto de presupuesto, en las cuales sólo se señala que estará a cargo de la Dirección de Producción “...la estimación, captación y consumo tanto de leche fresca como de leche nacional en polvo, estimando el precio de compra de estos tipos de leche.” Más allá de dicho señalamiento, no se plantea nada más. Cabe aclarar que esto no significa que no exista o no se utilice como tal una metodología para determinar las metas, pero sí que las formas y criterios a seguir no se han hecho explícitos, y por lo tanto no pueden ser validados, ni se puede hacer recomendaciones precisas para mejorarlos.

Se recomienda a Liconsa desarrollar y hacer explícita una metodología para establecer las metas físicas y financieras del programa, que involucre al menos los siguientes elementos: un padrón o registro de productores individuales, un análisis de sensibilidad entre los precios que paga Liconsa y el volumen ofrecido por los productores, el presupuesto disponible para la compra de leche, la capacidad instalada de captación, y la capacidad de pasteurización de las plantas productoras, a efecto de poder definir y precisar las metas de forma más adecuada y sistemática.

## Capítulo V. Evaluación de la operación financiera y de costos

**Primera.** El programa ha contado con recursos fiscales suficientes para la compra de leche nacional y el establecimiento de una red de acopio en las principales cuencas y estados productores. En 2004 el PEF asignó 300 mdp para la compra de leche, así como 100 mdp más para la construcción y equipamiento de la red de acopio. Se construyeron 34 nuevos CDA, se remodelaron 3 que ya operaban, y se equiparon algunas plantas industrializadoras para que pudieran captar leche fresca. En 2005 se autorizaron 265 mdp para la compra de leche, así como 111.8 mdp para la construcción y equipamiento de nuevos CDA. Para fines de 2005, se podía captar y comprar leche fresca en los CDA de Jalisco, Zacatecas, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Campeche y Chihuahua, además de las plantas localizadas en Jalisco, Michoacán, Estado de México, Veracruz, Colima, Oaxaca y Tlaxcala.

**Segunda.** Los gastos de operación de los CDA no se contemplaron originalmente en los PEF de 2004 y 2005, lo que Liconsa tuvo que solicitar una reasignación parcial de los recursos fiscales autorizados. Para el año 2004, la totalidad de los gastos se cubrieron con recursos propios de Liconsa, mientras que durante los primeros meses de 2005 se habían cubierto con recursos propios 43.2 mdp, poniendo más presión sobre las finanzas de la paraestatal. Esta situación se atendió hasta el segundo semestre de 2005 con una reasignación de los 111.8 mdp de recursos fiscales autorizados para la construcción de nuevos CDA. Se estima que en 2005, los gastos de operación, sobre fletes y maquila de los CDA sumaron 76.7 mdp a lo largo del año; por lo tanto, 33.5 mdp acabaron siendo cubiertos con recursos propios de la entidad.

Se recomienda a la Sedesol, la SHCP y la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (CDDHCU) que en lo sucesivo los gastos de operación de





los CDA y otros relacionados se cubran también con recursos fiscales y no con los propios de Liconsa.

**Tercera.** La operación del PALN genera pérdidas marginales en la operación financiera de Liconsa. Durante 2005, los resultados de operación del PASL, sin incluir los recursos asignados a cubrir el déficit por no incrementar el precio de venta, arrojaron un saldo negativo de 792.3 millones de pesos corrientes. Si en lugar de leche fresca nacional se hubiese comprado leche en polvo importada, el PASL hubiese incurrido en una pérdida de 806.0 millones de pesos en términos nominales. Así, el diferencial entre ambos resultados habría sido positivo por un valor de 13.8 mdp, lo que implica que con el PALN se hubiera generado una ganancia marginal para Liconsa. Sin embargo, esta cantidad presumiblemente no habría sido suficiente para cubrir los gastos indirectos que genera el PALN, principalmente a la operación de acopio en plantas productoras, la coordinación y supervisión de las gerencias estatales y a gastos administrativos que genera la operación del PALN a nivel central. Si bien estos gastos no están contabilizados de manera separada todavía, el equipo evaluador y fuentes internas de Liconsa estiman que en su conjunto seguramente exceden la ganancia y por lo tanto generan una pérdida marginal en la operación de Liconsa.

Se recomienda en lo sucesivo contabilizar separadamente los gastos indirectos arriba mencionados e incluirlos en los presupuestos del PALN, a efecto de que todos los gastos relacionados con la operación del programa puedan ser cubiertos con recursos fiscales y no con los propios de Liconsa,

**Cuarta.** Los CDA muestran un periodo de maduración de dos años o más para que se logre un beneficio social—en términos exclusivamente del aumento en el ingreso neto de los productores—que compense al menos sus la inversión y los gastos de operación. Durante 2004 y 2005, la ganancia para los productores de

leche varió de manera significativa entre los CDA, y las diferencias más importantes se observaron entre aquellos establecidos en 2002 y el resto que comenzaron a operar en 2005. Así, será necesario dar tiempo para que los 27 CDA que empezaron a operar a principios de 2005 penetren en sus respectivas comunidades productoras, aumentando paulatinamente su utilización.

**Quinta.** El desempeño de los 27 CDA que nacieron en 2005 ha mejorado a lo largo de sus primeros meses de su operación; sin embargo, destaca la variabilidad que existe entre ellos y en particular el beneficio social logrado. Al margen de los posibles efectos de maduración, entre 12 y 15 CDA tienen una captación inferior a la que debería esperarse, con base en lo que se observa en otros casos. Además, a diciembre de 2005 todavía 5 centros mostraban resultados negativos (los tres de Querétaro, uno en Zacatecas y uno en Guanajuato). De los 5 casos que muestran resultados negativos, en los 3 de Querétaro esta situación se debe principalmente a que el precio de mercado es mayor que el precio de Liconsa.

Se recomienda a Liconsa monitorear y evaluar el desempeño de captación de todos los CDA a lo largo del año, para hacer los ajustes que se consideren necesarios. Asimismo, se sugiere promover una compra mayor a través de la difusión de los beneficios del programa y del seguimiento de los acuerdos realizados con las organizaciones de productores para la instalación de los CDA. Finalmente, se propone analizar la conveniencia de transferir o simplemente cerrar aquellos CDA cuya relación costo-beneficio se mantenga claramente negativa.

**Sexta.** Se observó que puede haber captación sustancial de leche incluso en periodos en que el precio de mercado es mayor que el de Liconsa, sugiriendo que hay otros factores además del precio—por ejemplo, los costos de transporte, la información disponible, la reputación institucional, la seguridad de compra y de pago, entre otros—que afectan la oferta de leche hacia Liconsa. Alternativamente,



es posible que esto se deba a una segmentación de los mercados, y que entre los productores que venden leche a Liconsa haya algunos que pueden acceder a mejores precios y moverse fácilmente entre Liconsa y el mercado privado, mientras que para otros su mejor opción es siempre Liconsa.

Así, se recomienda a Liconsa realizar un estudio que investigue a detalle los factores que determinan la oferta de leche de los productores hacia Liconsa, así como los efectos de que tiene el programa en los distintos segmentos de mercado y tipos de productores.



## Capítulo VI. Evaluación de cobertura

**Primera.** La captación de leche fresca y el número de productores beneficiarios aumentaron sustancialmente de 2004 a 2005. En el primer año se compraron 149,7 millones de litros a cerca de 4,000 productores, mientras que en el segundo se compraron 278.7 millones de litros a más de 8,500 productores, lo anterior significa un aumento de 81.9% en litros captados y de 112.5% en productores beneficiados.

Estos aumentos se relacionan con al menos tres factores. Primeramente, el cambio en la forma en que se determinaba el precio, que pasa de ser variable por estacionalidad durante 2004 a ser fijo en \$3.50 para leche caliente y \$3.64 para leche fría durante 2005. Además, el cambio implicó también un aumento sustancial con respecto al que el productor percibía en el mercado, siendo este un factor de atracción fundamental para aumentar la captación. Finalmente, para 2005, la infraestructura de captación se amplió en 35 CDA más, ubicados en los estados de Colima, Jalisco, Michoacán, Veracruz, Chihuahua, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro y Campeche.

**Segunda.** La mayor captación de leche fresca se hace actualmente a través de los CDA, mientras que originalmente se captaba más leche directamente en las plantas productoras. La captación vía CDA pasó de 49.17 millones de litros en 2004 a 144.31 millones de litros en 2005, mientras que la captación en las plantas pasó de 99 millones de litros en 2004 a 134 millones de litros en 2005.

Los mayores crecimientos en captación de leche de 2004 a 2005 se aprecian en Veracruz (237.96%), Colima (95.16%), Metropolitano Norte (65.64%), Jalisco (53.35%), Metropolitano (39.74%) y Tlaxcala (14.77%). Además, durante 2005 la captación se inició en Chihuahua, Zacatecas, Guanajuato, Campeche y Querétaro,



por medio de nuevos CDA. Finalmente, cabe mencionar que la Gerencia Estatal Valle de Toluca dejó de captar leche fresca en 2005.

**Tercera.** En el 2005, el mayor volumen de captación corresponde a leche fría, pero el mayor número de compras corresponde a leche caliente. La captación de leche fría no sólo es mayor sino que además presenta una tendencia creciente, pasando de una combinación promedio de 60% fría y 40% caliente en enero, a una de 70% fría y 30% caliente en diciembre. Por otro lado, el número total de transacciones de leche caliente es mayor, ya que 70% de las transacciones corresponde a leche caliente y el 30% para leche fría.

Lo anterior implica que, en términos de la cantidad de transacciones y no de la cantidad de producto, el uso más intensivo del programa lo hacen los productores de leche caliente. Cabe destacar que la mayoría de estos productores son de tamaño pequeño y mediano, en tanto que los de leche fría tienden a ser medianos y grandes.

En las plantas productoras de Liconsa se capta sólo leche fría, mientras que en los CDA se capta tanto leche fría como caliente. Algunos CDA captan exclusivamente leche caliente, otros sólo leche fría, y algunos más captan ambos tipos de leche.

**Cuarta.** El productor promedio atendido en los CDA durante 2005, responde al siguiente perfil: con experiencia como productor cercana a los veinte años; con tamaño pequeño o mediano de acuerdo al número de vacas en su hato; con ordeña automática o semi-automática; con posibilidad de tener otra actividad adicional a la lechera, particularmente la avicultura; con nivel educativo de primaria terminada o superior; y con un nivel de vida que sobrepasa la línea de pobreza, como se aprecia por las condiciones de las sus viviendas, los servicios que gozan y los bienes que poseen.



**Quinta.** La mayoría de beneficiarios del PALN son individuos que no pertenecen a organizaciones de productores. Sólo el 30% de productores encuestados pertenece a alguna cooperativa, sociedad o grupo de producción, y sólo el 35% está afiliado a alguna organización, asociación o unión de lecheros. Los productores de leche fría tienden más a pertenecer a grupos que los de leche caliente—45% frente a 28% respectivamente—mientras que los de leche caliente tienden más a estar afiliados a organizaciones que los de leche fría—con 36% frente a 30% respectivamente.

**Sexta.** La estimación de la cobertura efectiva del PALN no resulta factible, debido a que no existen censos de productores individuales en las regiones en las que opera el programa—esto es, no se conoce la población potencial—ni tampoco se cuenta con un padrón de productores beneficiados—esto es, no se sabe con precisión a cuantos productores individuales se atiende.

## Capítulo VII. Evaluación de resultados (beneficios económicos y sociales)

**Primera.** La captación de leche fresca se encuentra altamente concentrada en unos pocos CDA, principalmente de la región de El Bajío. El 50% de la captación total ocurre en sólo 5 CDA—San Juan de Los Lagos, Lagos de Moreno, San Miguel, San José de los Reynoso, y Meoqui (Chihuahua)—mientras que el resto se distribuye entre los demás 34 CDA. Las diferencias en captación explican también las diferencias que muestran estos centros con respecto al resto en términos de beneficios al productor, benéficos sociales y costos medios.

**Segunda.** La captación y los beneficios a los productores crecieron sustancialmente de 2004 a 2005. Dichos aumentos se explican fundamentalmente por el aumento de precio de Liconsa y la apertura de nuevos CDA. Por otra parte, la ausencia de crecimiento en el beneficio al productor individual en el segundo semestre de 2005 se explica—independientemente del comportamiento de la captación—por el aumento en el precio promedio del mercado privado.

Una tendencia a resaltar es que mientras menor sea el nivel de captación de un CDA, mayores son sus costos unitarios y menores serán los beneficios agregados que otorga hacia los productores. Así, la alta concentración en la captación que explica la gran diferencia que existe entre los CDA en términos de los costos unitarios y los beneficios agregados a los productores.

Los beneficios sociales de los CDA—considerando los beneficios a los productores y los costos de operación, más no el costo de adquisición de la leche—también son mayores en el 2005 respecto del 2004, debido al aumento en el precio de Liconsa y a la incorporación de nuevos CDA. Sin embargo, en el segundo semestre del 2005 se ha apreciado una disminución en el beneficio social el cual se puede explicar por los mayores costos de operación del último trimestre,



aunado al comportamiento en la captación de leche en los CDA y el aumento en el precio del mercado.

**Tercera.** Los 3 CDA creados en 2002—Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos y San Miguel el Alto—presentan mayores beneficios agregados a los productores y mayores beneficios sociales que los centros nacidos en el 2005—a excepción de San José de los Reynoso y Meoqui, con resultados comparables. Esto se debe principalmente a los efectos de maduración en la operación y penetración de los CDA, situación que también puede ayudar a explicar por qué de los 39 CDA que entraron en operación durante 2005, sólo 19 presentan beneficios sociales positivos mientras que los restantes 20 muestran resultados negativos.

La comparación de los resultados observados para los CDA pioneros respecto a los nuevos, muestra una vez más la necesidad de dar tiempo y permitir que los centros maduren dentro de sus comunidades e incrementen su captación. A fin de mejorar los beneficios que otorga el programa, se recomienda fomentar la organización de los productores y cederles a estos la operación del CDA. El éxito de San José de los Reynoso es un referente a considerar.

**Cuarta.** El principal beneficio para los productores que venden su leche a Liconsa es un subsidio económico, recibido a través del diferencial de precio entre el PALN y el prevaleciente en el mercado privado. Esto se confirma por medio del análisis lógico, el análisis cuantitativo del comportamiento de los precios así como de los análisis cuantitativo y cualitativo derivados del trabajo de campo.

Este beneficio está respaldado además por un servicio de calidad. En torno a la atención que Liconsa se brinda a los productores, la encuesta muestra un alto nivel de aceptación en la operación de compra, condicionada sólo a razones de





calidad. Además, se deja en claro que el programa no se percibe como sujeto a manejos político-electorales.

**Quinta.** El PALN no se genera un aumento en el volumen de producción de los ganaderos directamente beneficiarios. Si bien su ingreso aumenta, éste no se traduce en el aumento del hato de vacas en producción, en la utilización de mejores insumos alimenticios o en cambio tecnológico. Esto se infiere a partir tanto de lo que se observado durante los años 2004 y 2005 a través de la encuesta, como lo que se deriva del análisis lógico en el apartado de diseño de esta evaluación.

Además, el programa no impacta en la capacidad organizativa de los productores. Esto ocurre a pesar de que el aprovechamiento de los recursos e infraestructura del PALN así como las mejoras en la productividad y competitividad que aseguren la permanencia de los productores a largo plazo, dependen en buena medida de la capacidad de organización y colaboración entre ellos.

Asimismo, se observa que el PALN ha implicado una disminución en las importaciones de leche de Liconsa, no en términos absolutos sino relativos. Esto significa que Liconsa no ha disminuido sus volúmenes de importación de leche en polvo para el PASL, pero que sí ha aumentado sustancialmente el volumen de compra de leche nacional. En lo que toca al efecto del programa sobre las importaciones de leche a nivel nacional, se espera que el efecto sea prácticamente nulo, tanto en términos absolutos como relativos.

**Sexta.** El beneficio social neto del PALN durante 2004 y 2005 ha sido negativo, en el orden de 346.1 mdp. Bajo esta aproximación, el beneficio social neto es una estimación propiamente económica y no financiera, que equivale al diferencial entre los ingresos adicionales para los productores beneficiarios (112.9 mdp) y los



costos netos de operación del programa (459.0 mdp, resultado de 1,575.8 mdp de costo real del programa menos 1,116.7 de costo de oportunidad de adquirir leche importada). Cabe señalar que esta estimación no considera el costo de construcción de los CDA ni el equipamiento de las plantas, ya que estas son propiamente inversiones y no gastos, ni tampoco los gastos de acopio en plantas, por no contarse con los datos precisos y desagregados. Asimismo, no se han considerado aquellos beneficios para otros productores que no venden su leche a Liconsa ni los costos para los compradores privados, derivados de la distorsión de precios que genera el PALN en los mercados locales y regionales.

**Séptima.** El PALN es un programa muy caro e ineficiente en términos del apoyo o beneficio que entrega a los productores. Los resultados de la estimación de beneficio social neto tienen tres implicaciones fundamentales en términos de eficiencia social, entendida como la relación entre costos y beneficios:

Si en vez de comprar leche a través de Liconsa, el Gobierno Federal hubiera decidido otorgar a los productores un subsidio en efectivo equivalente al que reciben actualmente, entre 2004 y 2005 hubiera ahorrado 346 mdp. Si bien este planteamiento no considera el costo de la entrega de los apoyos directos, se estima en principio que serían menores que la suma de costos no considerados en el cálculo anterior.

Entregar 112.9 mdp en beneficio a los productores—resultado de multiplicar el diferencial de precio promedio entre el PALN y el mercado por el volumen adquirido—durante 2004 y 2005, costó al Gobierno Federal y a Liconsa aproximadamente 459.0 mdp—lo cual explica el resultado negativo por 346.1 mdp en términos de beneficio social neto.



Por cada peso (\$1) de beneficio entregado a los productores, el Gobierno Federal y Liconsa gastaron cuatro pesos (\$4.06). Esto se logra de dividir los costos netos (459.0 mdp) entre los beneficios netos (112.9 mdp).

## Capítulo VIII. Evaluación de satisfacción de la población beneficiada

**Primera.** Existe un alto nivel de satisfacción en torno al acceso al programa. Esta opinión se sustenta en reconocer que la calidad es el factor determinante para poder vender la leche a Liconsa siendo ésta validada por las pruebas de laboratorio. Otro factor que no debe pasar desapercibido para explicar la complacencia del productor en torno al acceso es la cercanía de los CDA a los lugares de producción.

Sin embargo existen dos elementos a contemplar. El primero a considerar es que si bien, las reglas de operación no contemplan el uso de credencial, se recomienda a Liconsa la expedición y uso de ésta para tener un acceso controlado a los productores que están inscritos en el programa. El segundo consiste en que la difusión del Manual Técnico para el control de la calidad de la leche no ha alcanzado a todos los beneficiarios. De la totalidad de los productores, 43% manifiesta que no conocen el Manual Técnico, y 63% afirma no haberlo leído. Se recomienda a Liconsa diseñar mecanismos de difusión eficientes para que los proveedores conozcan el Manual Técnico.

**Segunda.** Los productores muestran un alto nivel de satisfacción en torno a la atención recibida. El 98% de los encuestados tiene una opinión globalmente favorable hacia el programa considerando variables como la amabilidad de los empleados, la capacidad de absorber la producción y los tiempos de pago.

**Tercera.** En materia de irregularidades, se puede señalar que los productores de leche están satisfechos respecto de la operación y percepción de la transparencia del programa, debido a que el peor resultado obtenido indica que solamente 2% de los encuestados fue testigo de algún tipo de irregularidad específica. La incidencia de irregularidades es sumamente baja; en términos absolutos, estamos



hablando de 13 casos. Sin embargo, 85% de esas 13 personas que notaron irregularidades, decidieron no presentar una queja formal. Asimismo, el bajo volumen de quejas presentadas no se encuentra acompañado por una solución eficiente, pues los denunciantes no recibieron respuesta alguna —solamente hubo dos casos de quejas, uno ante los encargados del centro de acopio y otro recibido en las oficinas estatales.

Se recomienda a Liconsa, en primer lugar, verificar si efectivamente no se han recibido quejas a través de los mecanismos establecidos y en caso de que esto no fuera cierto darle seguimiento a éstas. En segundo lugar procurar mecanismos de información a nivel de plantas y CDA para recibir y darle trámite a las quejas de los productores.

**Cuarta.** La calidad de los servicios es valorada de manera muy positiva por los productores. Esta percepción se sustenta en la satisfacción que existe en elementos como las instalaciones de los CDA, trámites, atención de los empleados y el horario. Un elemento a subrayar es el hecho de que entre el 98% y el 99% de los encuestados no asociaron el PALN a objetivos partidistas o de apoyo al gobierno, lo cual genera una idea de que existe una operación independiente.

**Quinta.** El principal beneficio para los productores que venden su leche a Liconsa es un subsidio económico, recibido a través del diferencial de precio entre el PALN y el prevaleciente en el mercado privado. Este beneficio está respaldado además por un servicio de calidad. En torno a la atención que Liconsa brinda a los productores, la encuesta muestra un alto nivel de aceptación en la operación de compra, condicionada sólo a razones de calidad. Además, se deja en claro que el programa no se percibe como sujeto a manejos político-electorales. Como beneficio indirecto al productor se encuentra el incremento en el precio que ha



generado el PALN en el mercado, llegando este beneficio a productores que no pertenecen al programa.



## Capítulo IX. Conclusiones, recomendaciones y prospectiva globales

### A. Introducción

La presente evaluación de resultados del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN) ha permitido valorar los logros, insuficiencias y áreas de oportunidad en términos de su diseño, operación administrativa, operación financiera, cobertura y focalización, beneficios económicos y sociales y satisfacción de los beneficiarios, entre otros aspectos relevantes. Si bien la mayoría de estos aspectos se han desarrollado ya suficientemente a lo largo de la evaluación y sería por lo tanto redundante hablar nuevamente de ellos, existen otros que por su naturaleza e importancia se ligan entre sí a través de distintos capítulos, ya que afectan de manera sustantiva e integral el desempeño del programa. En el curso de la evaluación, hemos encontrado una serie de temas que caen en esta última situación, y al menos respecto de ellos es menester especificar las interrelaciones, analizar sus implicaciones y señalar algunas conclusiones, recomendaciones y apuntes prospectivos, de manera más global e integrada. Así, en este capítulo trataremos cuatro temas básicos:

- la inconsistencia entre los objetivos reales y formales del programa;
- las complicaciones de asignar la operación del programa a Liconsa;
- el origen y la normatividad ligada a los recursos para la operación del programa; y
- las propuestas y opciones respecto de qué hacer con el programa.

### B. Las inconsistencias de objetivos y sus implicaciones

Formalmente, el PALN pretende comprar leche fresca de origen nacional como insumo para la producción destinada para el Programa de Abasto Social de Leche



(PASL). Con mayor o menor precisión y congruencia, Las reglas de operación de 2004 y 2005 así como las recientemente modificadas para el año 2006, señalan explícitamente este objetivo. En el mismo sentido, los recursos fiscales destinados para el PALN en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), han sido catalogados explícitamente como una transferencia para la adquisición de materiales y suministros (insumos). Más aún, el indicador básico del programa se refiere exclusivamente al cumplimiento de una meta establecida en términos de millones de litros de leche fresca nacional adquiridos por Liconsa.

La realidad del programa, sin embargo, presenta una imagen distinta: el verdadero objetivo del programa es apoyar a los productores nacionales de leche. De manera más precisa, se ha buscado aumentar los ingresos y ganancias de los productores—particularmente de los pequeños y medianos localizados en algunas cuencas específicas—y no como tal fomentar la producción nacional o sustituir las importaciones de leche en polvo. Esto se ha demostrado teórica y empíricamente en los análisis del diseño, la operación y los beneficios del programa. También se ha confirmado a través de una serie de entrevistas profundas y reuniones con los responsables a nivel central y con sus operadores a nivel regional por parte de Liconsa, con la entrevista al Presidente de la Subcomisión de Leche de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como por lo expresado en otras reuniones de esta misma subcomisión y en el pleno de Cámara, entre otras fuentes.<sup>2</sup> En opinión del equipo evaluador, ante el peso de la lógica y de la evidencia, resulta un despropósito pretender ignorar que lo que el Gobierno Federal realmente se ha propuesto hacer con el PALN, es apoyar a los productores nacionales de leche, y no como tal favorecer las tareas del PASL.

---

<sup>2</sup> Véase también la minuta o la videograbación de la sesión de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados, el día 7 de Diciembre de 2005, en formato de foro con el tema 'Rentabilidad y competitividad del sistema-producto carne de bovino y leche'.





Apoyar a los productores de leche no es de sí mismo problemático ni es esencialmente distinto de otros objetivos de política—como puede ser el apoyo a los agricultores de maíz o caña, a los artesanos, o a los exportadores de manufacturas—que se establecen en el marco de un proceso político y después sirven de base para establecer regulaciones, programas y proyectos públicos. Como tal, el equipo evaluador no cuestiona este objetivo, pero sí señala que para el diseño y operación del PALN así como para los efectos de esta evaluación, el hecho que el objetivo real y el objetivo formal sean distintos implica una serie de complicaciones, inconvenientes y limitaciones que deben valorarse adecuadamente.

De inicio, pudiera pensarse que no existe problema o conflicto alguno entre ambos objetivos o que en todo caso sería de carácter meramente discursivo, puesto que se está apoyando a los productores nacionales de leche a través de la compra de insumos para Liconsa. Esta es—de cierto o al menos por lo que se ha expresado—la visión predominante entre la mayoría de los actores involucrados en la toma de decisiones sobre la existencia, diseño y operación del PALN. En opinión del equipo evaluador, en esta línea no hay como tal un conflicto de objetivos, ya que la compra de leche sería el medio para lograr el fin de apoyar a los productores. Sin embargo, cabría preguntarse entonces por qué esto, aparentemente tan simple, nunca se ha hecho explícito de manera formal, salvo por algunas instancias de carácter casi accidental. Es aquí que el asunto deja de ser simple, y empieza a apreciarse que el hecho de que no exista un conflicto de objetivos no significa que no haya un problema serio entre ellos.

En primer lugar, si el programa se considerara como uno de apoyo a los productores de leche, entonces las Reglas de Operación debieran decirlo así en los objetivos generales y específicos, con lo cual tanto las metas físicas y financieras como los mecanismos de operación deberían establecerse no tanto en



función de la compra de leche sino del beneficio a los productores. Como sucede con otros programas similares del Gobierno Federal, se deberían establecer entonces perfiles detallados de elegibilidad para los beneficiarios, metas en términos de cantidad y distribución geográfica de los productores así como estándares precisos sobre los beneficios monetarios y no monetarios a entregar, entre otros elementos básicos. Una vez hecho lo anterior, entonces sí se establecerían metas y mecanismos de compra, pero con un carácter instrumental—esto es, a partir de y para que se realizaran las metas y mecanismos principales. Huelga decir que nada de esto se establecía en las ROP de 2004 y 2005, y que los cambios en este sentido para las de 2006 son marginales y dejen el asunto sin resolver.

En segundo lugar, si el programa se reconociera formalmente como de apoyo a productores, entonces el apoyo se debería considerar como un subsidio, como también debieran serlo los recursos destinados para operar el programa. Si esto fuera así, entonces la operación del programa debería regirse bajo los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad—entre otros—que aplican para los programas federales de subsidios en México.<sup>3</sup> En la misma línea, los recursos que se otorgan al programa a través del PEF deberían catalogarse como subsidios y tratarse como tales—en lugar de tratarse como transferencias fiscales, como se hace actualmente—lo cual implicaría hacer una serie de cambios sustantivos en la operación del programa, relacionados al menos con los siguientes puntos: establecimiento de montos máximos por beneficiario; distribución de beneficios diferenciada entre regiones y grados de pobreza de los beneficiarios; mecanismos de distribución, operación y administración con acceso equitativo y transparente a todos los grupos sociales y géneros; garantías de que los recursos se canalicen exclusivamente a la población

---

<sup>3</sup> Para los criterios aplicables a los subsidios, refiérase al Art. 52 del PEF de 2006, y a los correspondientes a los decretos de años anteriores.

objetivo; instauración de mecanismos de distribución, operación y administración que faciliten la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; incorporación de mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de operación o decidir sobre la terminación del programa; asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos; y garantizar la oportunidad y temporalidad en su otorgamiento.<sup>4</sup>

En tercer lugar, si se reconoce el objetivo real del programa, entonces se debería cuestionar por qué está considerado dentro del Sector Social del Gobierno Federal y no en el Sector Agropecuario. La Sedesol así como los organismos públicos y programas del sector que encabeza—incluyendo por supuesto a Liconsa—se abocan fundamentalmente al combate a la pobreza, en sus diversas manifestaciones y por diversas vías.<sup>5</sup> Sin embargo, como muestran los análisis de diseño y de cobertura y focalización, la enorme mayoría de los productores beneficiarios del PALN no calificarían como pobres, a partir de las definiciones, metodologías y líneas oficialmente establecidas para medir la pobreza en México.<sup>6</sup> Por el contrario, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y sus organismos y programas sectorizados se dedican primordialmente a apoyar a los productores rurales y fomentar el desarrollo de sus actividades económicas.<sup>7</sup> Este punto es muy importante, porque las visiones, criterios, formas de operación y experiencias organizacionales prevalecientes son

---

<sup>4</sup> Para los criterios aplicables a los programas de subsidios, refiérase también al artículo anterior.

<sup>5</sup> Para mayor información sobre las tareas de Sedesol así como de los organismos y programas del sector que encabeza, refiérase a la siguiente página web: <http://www.sedesol.gob.mx>.

<sup>6</sup> Esto se evidencia cuando se revisa su perfil socioeconómico predominante—en particular, las condiciones de la vivienda y la tenencia de bienes duraderos, como aproximaciones de la función ingreso-consumo—y los activos comerciales con los que cuentan para desarrollar su actividad—especialmente el tamaño del hato ganadero, las tecnologías y equipos disponibles, y los volúmenes de producción.

<sup>7</sup> Para mayor información sobre las tareas de Sagarpa así como de los organismos y programas del sector que encabeza, refiérase a la siguiente página web: <http://www.sagarpa.gob.mx>.

muy distintos entre un sector y otro, lo cual puede obviamente afectar el desempeño del PALN y el logro de sus objetivos—tanto de los formales como de los reales.

En cuarto lugar y ligado a lo anterior, el hecho que el objetivo real del programa sea apoyar a los productores de leche hace evidente también una inconsistencia fundamental en el destino de los recursos fiscales establecidos en los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2004, 2005 y 2006. A la fecha, los recursos para financiar el programa se cuentan dentro del Ramo 20 para el Desarrollo Social, y se transfieren a Liconsa para la compra de insumos, como se señaló arriba. Sin embargo, conforme a la normatividad presupuestal los recursos del Ramo 20 deben estar destinados “exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y marginación”.<sup>8</sup> Como ya se ha demostrado, los principales beneficiarios de estos recursos son los productores de leche y no la población en condiciones de pobreza. El argumento de que estos dineros a su vez sirven para apoyar al PASL no es sostenible, ya que si eso fuera lo que se buscara, entonces los recursos hasta ahora destinados a la compra de leche fresca nacional y a la inversión y operación de una red de acopio, hubieran sido—clara e inargüiblemente—mucho mejor aprovechados para tales fines si con ellos se adquiriera leche en polvo importada a un costo mucho menor.<sup>9</sup> Así, lo correcto

---

<sup>8</sup> El Art. 56 del PEF para el año 2006—de manera virtualmente idéntica que los de 2004 y 2005—señala lo siguiente: “Los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y de marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la Secretaría de Desarrollo Social, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía; conforme lo establece el Artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, y tomando en consideración los criterios que propongan las entidades federativas. Los recursos de dichos programas se ejercerán conforme a las reglas de operación emitidas y las demás disposiciones aplicables.”

<sup>9</sup> Cabe aclarar que dicha inconsistencia no significa que en el PALN haya un desvío o utilización inadecuada de los recursos fiscales—al menos en la forma en que esto se entiende comúnmente—ya que se ha constatado que a la fecha Liconsa los ha ejercido el rubro



sería en todo caso que los costos asociados al PALN se cubrieran en su totalidad con recursos del Ramo 8 para la Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyos criterios y normatividad asociadas resultan más adecuados para un programa de apoyo a los productores nacionales de leche.

En quinto lugar, si el objetivo real es apoyar a los productores de leche, entonces se debería cuestionar por qué se le ha encargado el programa a Liconsa y no a otro organismo distinto. Podría pensarse que la decisión de los poderes ejecutivo y legislativo de poner el PALN a cargo de Liconsa es natural, de sentido común y con base en la experiencia, y además coincide con la visión de muchos productores y algunos legisladores. Después de todo, Liconsa es la empresa pública que más leche compra en México, hasta hace poco más de una década—cuando era parte de Conasupo—compraba leche a productores nacionales en épocas de excedentes, y en años recientes lo siguió haciendo—aunque en escala muy pequeña y a precios iguales o de indiferencia respecto del mercado internacional. Si bien todo lo anterior es cierto, nada en ello implica que Liconsa sea necesariamente la opción más adecuada para comprar leche de productores nacionales.

Por un lado, por más de una década el proceso productivo de Liconsa se ha orientado primordialmente a la *rehidratación de leche en polvo*, y ha mantenido una infraestructura para este proceso, que es distinto de los procesos basados en el acopio y pasteurización de leche fresca. De hecho, la capacidad que tienen las plantas industrializadoras para procesar leche fresca es una restricción muy importante, que impone límites físicos al PALN en ausencia de una sustancial reconversión tecnológica. Por otro lado, Liconsa ha venido consolidando

---

formalmente designado—la compra de leche a productores nacionales—y aplicando las ROP autorizadas. El problema no está en el ejercicio de los recursos, sino en los objetivos que se busca y en los que se logran con ellos.



mecanismos operativos y financieros tendientes a mejorar su desempeño como operador de un programa focalizado de combate a la pobreza con enfoque nutricional—el PASL, que es *de facto* la actividad sustantiva y la razón de ser de la paraestatal—pero no había ni ha desarrollado todavía mecanismos eficientes y efectivos para el apoyo a productores, que requieren de una visión, estructuras y formas de operación enteramente distintas. La combinación de ambas cosas implica que—en términos reales como de lo que se puede esperar a partir de la teoría de las organizaciones—la existencia de Liconsa y su función sustantiva preceden al PALN, y como tal básicamente adaptan el nuevo programa a su operación y no al revés. Esto es, en lo que respecta al PALN, Liconsa se limita a comprar leche fresca así como a generar y operar una red de acopio—nada menos, pero tampoco nada más—por lo que las funciones complementarias que normalmente se hacen en torno de un programa de apoyo a productores—fomento a la organización, promoción de cambio tecnológico, asistencia técnica, etc.—simplemente no se llevan a cabo, entre otras cosas porque no se cuenta ni se han desarrollado las capacidades para hacerlo. Así, no es tan evidente que Liconsa sea el organismo más adecuado para apoyar a los productores a través de la compra de leche. Como alternativa, sería en todo caso fácil pensar en otro enteramente nuevo y distinto, diseñado y abocado exclusivamente a la compra y comercialización de leche fresca nacional.

En último lugar pero tal vez en primero de importancia, aún cuando el objetivo de apoyar a los productores no se ha cuestionado como tal, cabe cuestionar si la compra de leche es la mejor forma de hacerlo. Los programas de apoyo a los productores pueden tener dos vertientes fundamentales. Una es aumentar directamente los ingresos y las ganancias de los productores, lo cual se puede lograr a través de un precio de garantía o de soporte como es el caso del PALN, pero también a través de protecciones comerciales o subsidios monetarios directos, entro otros recursos comunes. La otra vertiente es promover la



productividad, disminuir los costos o mejorar la calidad del producto, lo cual se podría hacer en este caso por medio de créditos para la adquisición de equipo, incentivos para la organización de los productores, o subsidios para el mejoramiento genético y la compra de insumos alimenticios, entre otras opciones.

Como ya se ha demostrado, el principal beneficio que el PALN otorga a los productores es un ingreso adicional por la vía del mayor precio de compra con respecto al mercado privado. Sin embargo, dicho beneficio se entrega de una forma por demás ineficiente, tanto desde el punto de vista operativo como económico y redistributivo. Como se aprecia en capítulo de operación administrativa, operación financiera y de costos así como en el beneficios, el PALN no sólo es un programa 'caro' en términos de su relación costo-beneficio, sino que tampoco existe evidencia de que haya servido para incrementar la producción de los beneficiarios, crecer su hato de vacas, utilizar mejores insumos alimenticios, propiciar un cambio tecnológico, aumentar la capacidad organizativa de los productores, o tenido algún otro impacto sustancial en las condiciones de su actividad primaria. Esto no significa que no se entreguen beneficios importantes ni que los productores no los aprecien, pero sí que hay otras formas que pueden ser más efectivas y más eficientes para apoyarlos.

### C. Alternativas de política: ¿qué hacer con el PALN?

A la luz de esta situación y con el propósito de poner a la consideración de los tomadores de decisiones en los poderes ejecutivo y legislativo ideas que ayuden a saber qué se puede y qué se debe hacer con el PALN, el equipo evaluador ha generado una serie de propuestas específicas. Cada una presenta ventajas y desventajas en términos de gestión, financieros, económicos, sociales y políticos



en relación con las demás, pero consideramos que todas ellas están disponibles y pueden realizarse, así como se en su momento se decidió realizar el PALN y darle la forma que actualmente tiene. Un análisis exhaustivo de estas alternativas excede los alcances de esta evaluación, pero se recomienda a la Cámara de Diputados, la Sedesol, la SHCP, la Sagarpa y Liconsa que hagan los desarrollos y valoraciones posteriores que correspondan, a efecto de estar mejor informado y tomar mejores decisiones.

**Opción 1:** Cerrar el programa y utilizar sus recursos para ampliar el financiamiento, la capacidad y la cobertura de otros programas ya existentes de apoyo a productores nacionales de leche, que realicen actividades distintas a la compra de leche.

Existen una serie de iniciativas a cargo de la Sagarpa e incluso de la Secretaría de Economía, las cuales podrían recibir y utilizar estos recursos, probablemente de forma más eficiente y efectiva que el PALN. Prácticamente en todas las dimensiones esta sería una alternativa superior a las demás y conveniente; el aspecto más importante que no se resolvería—al menos en el corto plazo—sería político, ligado a la caída en los precios de la leche que se da en las épocas del alta producción—que en buena medida, ha sido lo que realmente dio origen al programa en primer lugar. A pesar de ello, utilizar los recursos del PALN para aplicarlos en otros programas ya existentes—especialmente si los dineros son suficientes y se complementan—podría resultar en mayores beneficios para más productores, con una visión de mediano y largo plazo.

**Opción 2:** Cerrar el programa y establecer uno nuevo de enfocado a los micro, pequeños y medianos productores nacionales de leche, a cargo de una entidad distinta de Liconsa ya existente o de nueva creación, en alguna de las siguientes vertientes:





- a) subsidios monetarios y en efectivo, ya sea a lo largo del año o sólo en la temporada de alta producción y bajo precio, con base en un padrón y un sistema de focalización; o
- b) fomento productivo, en forma de subsidios e incentivos incrementar la producción de los beneficiarios, incrementar su hato de vacas en producción, utilizar mejores insumos alimenticios, propiciar el cambio tecnológico o aumentar la capacidad organizativa de los productores, con base en un padrón y un sistema de focalización.

Al igual que en el caso anterior, estas serían alternativas superiores a las demás. En la primera vertiente se ayudaría a resolver el problema político ligado a la caída estacional en los precios, mientras que la segunda podría dar mejores resultados para más productores, especialmente con una visión de mediano y largo plazo.

**Opción 3:** Continuar el programa manteniendo la compra de leche como actividad central, pero redefinir sus objetivos y reubicarlo hacia otra dependencia u organismo ya existente o creado especialmente para operarlo.

Esta sería una alternativa intermedia, ya que implicaría un esfuerzo de gestión sustancial, pero de una sola vez. Luego de ello y toda vez que el programa y el organismo estarían bien alineados, las cosas podrían funcionar mejor que lo que actualmente sucede con el PALN en Liconsa. Más aún, Liconsa podría incluso tener alguna participación en una iniciativa como esta sin tener que ser el órgano responsable, para lo cual sería necesario establecer una adecuada coordinación que no la obligara a adoptar medidas fuera de su línea de acción y su objetivo institucional.

**Opción 4:** Continuar el programa manteniendo la compra de leche como actividad central y dejándolo a cargo de Liconsa, pero reorientarlo y reestructurarlo sustancialmente, de acuerdo a los siguientes lineamientos:

- a) redefinir los objetivos generales y específicos del programa, para hacerlos lógicamente consistentes;
- b) enfocar la compra hacia los micro, pequeños y medianos productores nacionales de leche;
- c) generar un padrón de productores beneficiarios;
- d) fomentar la organización de los productores, a través de incentivos;
- e) transferir la operación de los centros de acopio a los productores;
- f) desarrollar una metodología específica para el establecimiento de las metas físicas, financieras y económicas del programa;
- g) establecer mecanismos y compromisos específicos de coordinación con otras dependencias o programas de apoyo a los productores, especialmente de aquellos enfocados hacia la productividad y competitividad;
- h) cambiar los estatutos de Liconsa, modificando su objeto social para hacerlo más acorde con el programa; y
- i) cubrir con recursos fiscales la totalidad de los gastos directos e indirectos relacionados con la operación del programa.

Esta sería una alternativa inferior, no sólo en términos del costo de oportunidad en comparación con las alternativas anteriores, sino también en el sentido de que el esfuerzo de gestión por parte de Liconsa sería considerable y no necesariamente resolvería algunos problemas e inconsistencias de fondo. Además, es posible que las ganancias que se logren hacia los productores no compensen por los costos antes mencionados. Sin embargo, es factible emprender estas tareas y mejorar el programa, al menos en alguna medida útil y significativa.



**Opción 5:** Dejar las cosas como están: continuar el programa, manteniendo la compra de leche como actividad única y dejándolo a cargo de Liconsa, sin reorientarlo ni reestructurarlo.

Evidentemente, esta alternativa es la menos deseable, puesto que implica que los problemas e inconsistencias que ya se han identificado continúen. Con todo, no deja de ser en efecto una opción, y queda entonces a los responsables en el poder ejecutivo y legislativo asumir los costos, riesgos e inconvenientes que ello implica.