

**Liconsá, S.A. de C.V.**

**Programa de Abasto Social de Leche**

Auditoría de Desempeño: 13-2-20VST-07-0268

DS-089

### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

### ***Objetivo***

Fiscalizar el Programa de Abasto Social de Leche para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

### ***Alcance***

La auditoría comprende la eficiencia en la producción de leche fortificada con calidad y su distribución, en la suscripción de convenios interinstitucionales, y en la supervisión de la operación del programa; la eficacia en la cobertura del programa, en su contribución a la Cruzada Nacional contra el Hambre, en el cumplimiento del objetivo específico de dar acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio y del objetivo general de contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar; la economía en la aplicación de los recursos en la producción y distribución de la leche fortificada, y la situación financiera de la empresa; el avance hacia el Sistema de Evaluación de Desempeño; los mecanismos de control interno implementados para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, y la rendición de cuentas.

### ***Antecedentes***

Uno de los principios fundamentales para lograr el desarrollo humano es garantizar que las personas puedan cubrir sus necesidades de alimentación y nutrición, pues cuando éstas no son satisfechas se condiciona el crecimiento y desarrollo de sus capacidades, lo que constituye un obstáculo para alcanzar un mayor nivel de salud y bienestar.<sup>1/</sup>

Cuando la población no puede ejercer su derecho social a la alimentación, entendido como el derecho de todos los individuos a disfrutar del acceso físico y económico a una alimentación adecuada y a los medios para obtenerla, presenta carencia por acceso a la

---

<sup>1/</sup> CONEVAL. Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto, 2010, p. 12.

alimentación, la cual está directamente relacionada con la inseguridad alimentaria moderada y severa.<sup>2/</sup>

La seguridad alimentaria es un concepto que ha evolucionado con el paso del tiempo y, por lo tanto, se ha adecuado la respuesta gubernamental. A partir del siglo XXI, la conceptualización de la seguridad alimentaria tuvo como punto de inicio la disponibilidad de alimentos en términos de producción, para garantizar el balance y la igual distribución de alimentos tanto en el ámbito regional como en el nacional (dimensión económica); sin embargo, aunque la disponibilidad es un elemento necesario, no explica por completo lo que es la seguridad alimentaria, porque la comida puede existir físicamente pero es inaccesible para los más necesitados (dimensión social).<sup>3/</sup>

El acceso a la alimentación es asegurado cuando los hogares y todos sus integrantes tienen los suficientes recursos para obtener los alimentos apropiados para un régimen nutritivo; la utilización adecuada se refiere a la habilidad del cuerpo humano para ingerir y metabolizar alimentos; dietas nutritivas y seguras, ambientes biológico y social adecuados, una nutrición efectiva y el cuidado de la salud aseguran una adecuada utilización de alimentos y evitan enfermedades. Otro factor importante para alcanzar la seguridad alimentaria es la estabilidad, un determinante temporal que se refiere a la característica de mantener a lo largo del tiempo la disponibilidad, el acceso y la utilización.<sup>4/</sup>

La interrelación de los elementos que componen el esquema de seguridad alimentaria es importante para que los individuos alcancen una estabilidad y desarrollo adecuados. En México, el acceso a los alimentos tiene especial relevancia como aspecto del desarrollo social, ya que aborda la problemática de los individuos para adquirir alimentos adecuados para su nutrición, y la falta de dicho elemento es causa de que la pobreza se perpetúe.<sup>5/</sup>

De acuerdo con la medición del CONEVAL, en 2012 había 27.4 millones de personas con carencia de acceso a la alimentación, de los cuales 11.4 millones (41.6%) presentaron inseguridad alimentaria severa, y 16.0 millones (58.4%), inseguridad alimentaria moderada.

En términos generales, el problema alimentario en México tiene como causa fundamental la pobreza, ya que la insuficiencia de ingresos de las familias limita su capacidad de acceder a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad. El no tener acceso a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad tiene como consecuencia la malnutrición y las afectaciones en la salud y desarrollo que ésta conlleva.<sup>6/</sup>

La malnutrición es un desorden nutricional que puede ser de diferentes tipos: sobrealimentación, en donde hay un exceso de consumo de calorías; desnutrición, producida por un consumo insuficiente de calorías y proteínas para garantizar las funciones del cuerpo, su crecimiento y una actividad física normal; deficiencia dietética, por la falta de

---

<sup>2/</sup> Ibid., p. 8.

<sup>3/</sup> Organización de las Naciones Unidas, Cumbre mundial sobre la alimentación, noviembre de 1996.

<sup>4/</sup> Gross, Rainer y Shoenerberger, Hans. Las cuatro dimensiones de seguridad alimentaria y nutricional: definiciones y conceptos, en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/ops1055/03cap1.pdf>

<sup>5/</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Dimensiones de la seguridad alimentaria, febrero de 2010, pp. 12-15.

<sup>6/</sup> CONEVAL. Op cit. pp 12-15.

determinados micronutrientes esenciales, como minerales y vitaminas, y malnutrición secundaria, causada por enfermedades o patologías que impiden al organismo absorber los nutrientes ingeridos. Los tres últimos tipos de desórdenes nutricionales son habituales en los países pobres, siendo la más relevante la desnutrición; adicionalmente, en los últimos años el sobrepeso y la obesidad se han incrementado.<sup>2/</sup>

La desnutrición puede presentarse en todas las etapas de la vida, pero es en el periodo de gestación y en la infancia temprana (antes de los cinco años) cuando tiene efectos irreversibles; en el primer caso, se incrementa de forma importante el riesgo de mortalidad perinatal e infantil y, en el segundo, se limita el desarrollo físico y cognoscitivo.

Existen tres grados de desnutrición: agudo, crónico y bajo peso. La desnutrición aguda o emaciación se mide mediante el indicador de peso para la talla, y en los niños es un peligro para perder la vida. La desnutrición crónica, desmedro o baja talla para la edad, se mide con el indicador de talla para la edad y afecta, de forma irreversible, el desarrollo físico y mental de los niños. En cuanto al bajo peso para la edad, relaciona la masa corporal con la edad cronológica de los niños y está influida por la talla y el peso, en términos epidemiológicos; el uso de este indicador se recomienda como el estimador más fidedigno de la prevalencia actual de desnutrición en los niños menores de cinco años. La desnutrición, en cualquiera de sus tres grados, se concentra en las localidades rurales de mayor marginación.

Otro padecimiento relacionado con la deficiencia nutricional es la anemia, trastorno en el cual el número de glóbulos rojos de la sangre es bajo y, por consiguiente, la capacidad de transporte de oxígeno de la sangre es insuficiente para satisfacer las necesidades del organismo. La carencia de hierro es la causa más común de anemia, pero pueden causarla otras carencias nutricionales, entre ellas, las de folato, vitamina B12 y vitamina A.<sup>3/</sup>

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012 señaló que el 2.8% de los niños menores de cinco años presentó bajo peso; el 13.6%, baja talla; el 1.6%, emaciación, y el 23.3%, anemia. La prevalencia de anemia en niños de 12 a 23 meses representó el 38.0%, mayor que en otros grupos de edad y, por cada 100 mujeres embarazadas de 12 a 49 años, 18 presentaron anemia.<sup>4/</sup>

El Estado mexicano cuenta con una política alimentaria para combatir y superar la pobreza, en términos del acceso a los alimentos suficientes y de calidad para garantizar la nutrición de las familias más necesitadas. Entre sus principales estrategias está el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), cuyo primer antecedente data de 1938, cuando el Gobierno Federal impulsó la creación del Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias, con el propósito de influir directamente en el mercado de abasto y promover indirectamente la producción de leche.<sup>10/</sup>

---

<sup>2/</sup> Diccionario de Cooperación Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>

<sup>3/</sup> Organización Mundial de la Salud. Concentraciones de hemoglobina para diagnosticar la anemia y evaluar su gravedad, en: [http://www.who.int/vmnis/indicators/haemoglobin\\_es.pdf](http://www.who.int/vmnis/indicators/haemoglobin_es.pdf)

<sup>4/</sup> Instituto Nacional de Salud Pública. Resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, México.

<sup>10/</sup> CONEVAL. Informe de evolución histórica de la situación nutricional de la población y los programas de alimentación, nutrición y abasto en México. Julio 2009.

En la búsqueda de mecanismos que detuvieran el alza de los precios, en 1941 se creó la empresa pública Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (NADYRSA), que reemplazó al Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias. El objetivo de NADYRSA era combatir la especulación de los comerciantes de productos de consumo básico.<sup>11/</sup>

Debido a que la demanda de leche no se cubría con la producción nacional, en 1949 NADYRSA se fusionó con la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), la cual contaba con 34 tiendas en las que se realizaba la venta de leche a precios accesibles, utilizando leche rehidratada y reconstituida.<sup>12/</sup>

Pese a la labor realizada por CEIMSA durante 12 años, persistían los problemas de abasto en el país, por lo que el Gobierno Federal decidió crear un organismo más amplio con la misión de mantener los precios de garantía de productos agrícolas básicos, construir reservas de artículos de primera necesidad y regular los precios. En 1962 se creó por decreto la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), con el objetivo de planificar, organizar y ejecutar las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimos de compra de los productos básicos.<sup>13/</sup> El Gobierno Federal emprendió una acción sistemática por medio de las filiales de CONASUPO, con la finalidad de mejorar el abasto de artículos básicos a precios que beneficiaran a los sectores de menores ingresos. Las filiales tuvieron como objetivo complementar la actividad de la matriz; entre las más importantes destacan Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. (MICONSA); Compañía de Productos Agropecuarios CONASUPO, S.A.; Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A., y Compañía Distribuidora de Subsistencias CONASUPO (CODISUCO).<sup>14/</sup>

En 1972 se cambió la razón social de Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A. por la de Leche Industrializada CONASUPO, S.A.; se reestructuraron sus operaciones, y se modificó su objeto social para que, además de la rehidratación de leche, prestara un servicio público y social; fomentara la producción de los pequeños productores, e hiciera accesible el producto, mediante la venta a precios bajos para las clases económicamente débiles.

Frente a la venta indiscriminada de leche, en 1973 se optó por el manejo de la “Tarjeta Unifamiliar”, a fin de asegurar que la leche llegara a los niños que pertenecían a las familias de menores recursos económicos y evitar la formación de “colas” en las lecherías. Fue así como nació el PAsL, a cargo de Leche Industrializada CONASUPO, S.A., mediante el cual existía, aunque con limitaciones, un control de los beneficiarios del lácteo y se fijó la dotación de 4 litros semanales por beneficiario.

Hasta 1994, Leche Industrializada CONASUPO, S.A. formaba parte del Sistema Conasupo, sectorizada en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En 1995, se resectorizó a la

---

<sup>11/</sup> LICONSA, S.A. de C.V. Historia del Abasto Social de Leche en México, México, 2007, pp. 29-35.

<sup>12/</sup> La leche reconstituida LICONSA es una leche líquida con una composición similar a la de una leche fresca pasteurizada y homogeneizada. El producto se obtiene a partir de la leche en polvo descremada, mezcla de grasa hidrogenada y aceite vegetal comestible generalmente de coco, soya y oleína, además de vitaminas A y D.

<sup>13/</sup> LICONSA, S.A. de C.V., Programa Institucional 2012, op. cit., p. 4.

<sup>14/</sup> LICONSA, S.A. de C.V., Historia del Abasto Social de Leche en México, Op. cit.

Secretaría de Desarrollo Social, a efecto de reforzar la atención a la población vulnerable, y cambió su denominación a LICONSA, S. A. de C.V. (LICONSA).

En 1999, se expidieron las primeras reglas de operación del PASL. De 1999 a 2013, el diseño del PASL tuvo modificaciones fundamentalmente en los grupos de atención, ya que mientras en 1999 la población objetivo eran las familias en pobreza extrema con niños menores de 12 años, a partir de 2002 la población objetivo incluyó a los adultos mayores de 60 años; enfermos y discapacitados mayores de 12 años, y mujeres embarazadas, y en 2006 se incorporaron las mujeres en periodo de lactancia en condición de pobreza extrema, mujeres adolescentes de 13 a 15 años y mujeres postmenopáusicas.

En 2013, el PASL fue incorporado al Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, para lo cual se estableció en sus Reglas de Operación que se daría prioridad a las personas y localidades que para tales fines se determinaran como población objetivo.

En las Reglas de Operación del PASL de 2013 se estableció el objetivo general de contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, y el objetivo específico de apoyar a los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.

En cuanto a la cobertura de atención, el abasto comunitario consiste en concesiones; centros de distribución mercantil y sistema de tiendas DICONSA; y convenios interinstitucionales, que se refieren a instituciones públicas o personas morales que atienden segmentos de población por medio de unidades operativas y que no son atendidos mediante el mecanismo de abasto comunitario.

Para la operación del PASL, LICONSA contó en 2013 con 31 gerencias estatales y 3 gerencias ubicadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así como con 9,886 puntos de atención.

## **Resultados**

### **1. Producción de leche fortificada**

En 2013, LICONSA produjo 951,504.2 miles de litros de leche, el 94.9% de los 1,003,069.5 miles de litros programados. La leche fluida producida en nueve plantas de LICONSA representó el 77.4% de la producción de 2013, y el 22.6% correspondió a la leche en polvo que se produjo en tres de las diez plantas de LICONSA (16.9%) y a la maquila realizada por una empresa particular (5.7%).

La producción de leche fluida, de 736,251.7 miles de litros, representó el 97.3% de lo programado, en tanto que la producción de leche en polvo, de 215,252.3 miles de litros, representó el 87.3% de lo programado, sin que la entidad acreditara las causas de la menor producción de leche en polvo.

### 13-2-20VST-07-0268-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que LICONSA, S.A. de C.V., investigue las causas por las cuales en 2013 produjo una cantidad de leche en polvo menor que la programada y, con base en ello, establezca mecanismos de control, a fin de generar información clara, oportuna y suficiente, que permita la adecuada rendición de cuentas sobre la producción de leche en polvo.

#### **2. *Calidad de la leche LICONSA***

En 2013, LICONSA dispuso de diez laboratorios de control de calidad en los que realizó la verificación de la calidad de la leche; de los diez laboratorios, nueve fueron certificados como laboratorios de ensayo en la rama de alimentos por la Entidad Mexicana de Acreditación, de conformidad con la Norma NMX-EC-17025-IMNC-2006 (ISO/IEC 17025:2005), y los diez laboratorios contaron con la certificación de sus sistemas de gestión de la calidad por el Organismo Certificador de Sistemas de Gestión American Trust Register, S.C.

Asimismo, LICONSA fortificó cada litro de leche con 104.1 microgramos de ácido fólico, 31.4 gramos de proteínas, 13.6 miligramos de hierro, 473.8 microgramos de vitamina A, y 16.3 miligramos de zinc, con lo cual da cumplimiento a la Ingesta Diaria Recomendada (IDR) establecida por el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán.

En 2013, el contenido de grasa de la leche del PASL “parcialmente descremada pasteurizada fortificada”, “entera en polvo fortificada”, “semidescremada en polvo fortificada” y “con grasa vegetal en polvo fortificada con menor contenido de grasa”, estuvo dentro de los límites establecidos en la NOM-155-SCFI-2012 “Leche-denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba”, de acuerdo con la dieta para la población objetivo a la que se destina el abasto de cada tipo de leche.

#### **3. *Distribución de leche fortificada***

En 2013, LICONSA distribuyó 961,158.5 miles de litros de leche entre 6,490.2 miles de beneficiarios del PASL, lo que significó 12.3 litros mensuales por beneficiario en promedio, 1.7 litros menos que la cantidad recomendada por el Instituto Nacional de Salud Pública, de 14 litros, y 3.7 litros menos que los 16 litros por beneficiario establecidos en el acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de LICONSA, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2013. Al respecto, LICONSA no dispuso de información que aclarara el establecimiento de una meta de distribución de leche por beneficiario menor a la establecida en las reglas de operación.

Los 961,158.5 miles de litros de leche que LICONSA distribuyó en 2013 representaron el 95.8% de los litros de leche programados y el 92.7% de litros de leche por beneficiario al mes programados; sin embargo, en la meta del indicador de litros distribuidos por beneficiario al mes se consideró una distribución de 13.7 litros mensuales en promedio por beneficiario y se obtuvo un resultado de 12.3 litros, cantidades menores que los 16 litros de leche mensuales establecidos; sin que la entidad aclarara las causas de una dotación menor a la meta establecida de 13.7 litros y a los 16 litros establecidos en las reglas de operación. Además, la entidad no acreditó la distribución de leche en polvo por beneficiario.

**13-2-20VST-07-0268-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que LICONSA, S.A. de C.V., investigue las causas por las que programó una meta para el indicador "Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes" menor que la dotación por beneficiario establecida en las reglas de operación del Programa de Abasto Social de Leche y, con base en ello, implemente las acciones necesarias, a fin de establecer una meta acorde con la dotación autorizada en las reglas de operación del programa.

**13-2-20VST-07-0268-07-003 Recomendación al Desempeño**

Para que LICONSA, S.A. de C.V., investigue las causas por las que no dispuso de información para verificar la distribución de leche en polvo por beneficiario y, con base en ello, realice las acciones necesarias, a fin de contar con mecanismos que generen información clara, oportuna y suficiente, que permita la adecuada rendición de cuentas de la gestión de LICONSA en la distribución de la leche.

**13-2-20VST-07-0268-07-004 Recomendación al Desempeño**

Para que LICONSA, S.A. de C.V., investigue las causas por las que no dispuso de información para aclarar la distribución de 12.3 litros de leche por beneficiario, cantidad menor a los 16 litros establecidos en las reglas de operación del Programa de Abasto Social de Leche y, con base en ello, establezca mecanismos de control, a fin de contar con mecanismos que generen información clara, oportuna y suficiente, para la toma de decisiones, respecto de la gestión de LICONSA en la distribución de la leche.

**4. *Suscripción de convenios interinstitucionales***

En 2013, mediante 152 convenios interinstitucionales con dependencias gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, LICONSA atendió a 93.5 miles de beneficiarios. El 64.9% correspondió a albergues escolares (60.7 miles de beneficiarios), y el 35.1%, a casas de asistencia social (32.8 miles de beneficiarios), a los que distribuyó 9,312.1 miles de litros de leche en 2013, lo que representó un promedio mensual de 8.3 litros por beneficiario, ya que en esta modalidad, la dotación de litros de leche se establece en los convenios, de acuerdo con las necesidades de las instituciones.

**5. *Supervisión de la operación del PASL***

En 2013, LICONSA realizó las 26 visitas de supervisión programadas, e identificó 7 lecherías con dotación excedente; 6, con falta de dotación; 4, con venta irregular; 2, con problemas con el horario de venta; 2, con problemas en el trato a los beneficiarios; 1, con promoción de servicios externos; 1, con problemas de acceso, y en 1, el personal de la lechería obstaculizó el levantamiento de encuestas y no permitió la visita de supervisión. Al respecto, LICONSA implementó acciones para corregir las irregularidades detectadas.

Asimismo, realizó la supervisión del abasto en 1 de las 10 gerencias estatales programadas en el marco de los convenios interinstitucionales, debido a insuficiencia presupuestal. Para 2014, LICONSA estableció un calendario de supervisión, en el cual estableció el presupuesto

de la Subdirección de Concertación Externa, necesario para supervisar el total de gerencias estatales.

LICONSA promovió la operación de comités de contraloría social en 3,413 (99.2%) de las 3,441 lecherías que operaron en 2013, con lo que superó en 5.2% la meta de promover la constitución de 3,244 comités, y reportó la elaboración de 3,185 informes anuales por parte de los comités de contraloría social en 2013.

Asimismo, LICONSA acreditó la aplicación de 3,209 cédulas de vigilancia que sustentan la supervisión realizada por los promotores sociales.

#### **6. Cobertura del PASL**

En 2013, LICONSA atendió a 6,490.2 miles de beneficiarios, 6.9% más que las 6,070.0 miles de personas que programó atender, por identificar que se encontraban por debajo de la línea de bienestar, mediante la aplicación del Cuestionario Único de Información Socioeconómica. De los 6,490.2 miles de beneficiarios atendidos por el PASL en 2013, el 98.6% (6,396.7 miles de beneficiarios) fue atendido en la modalidad de abasto comunitario, y el 1.4% (93.5 miles de beneficiarios), en la modalidad de convenios interinstitucionales.

Asimismo, los 6,490.2 miles de beneficiarios representaron el 23.7% de las 27,352.2 miles de personas que presentan carencia por acceso a la alimentación, y el 10.7%, de las 60,578.5 miles de personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar.<sup>15/</sup>

#### **7. Cobertura del PASL en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre**

En 2013, el PASL tuvo presencia en los 405 municipios objetivo de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), en los que atendió a 3,882.2 miles de beneficiarios, el 99.1% de los programados (3,916.3 miles de beneficiarios). En esos municipios se incrementó el padrón de beneficiarios en 17.4% (574.3 miles de beneficiarios nuevos). Adicionalmente, LICONSA incorporó a 1,392.0 miles de nuevos beneficiarios, cifra que se corresponde con la meta de “dotar de leche fortificada a nuevos beneficiarios, establecida por el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

En 2013, LICONSA no estableció indicadores para medir su contribución en el cumplimiento de los objetivos de la CNCH, ni dispuso de información para justificar la definición de la meta programada en el marco de la CNCH. En la MIR 2014 del PASL ya incorporó el indicador “porcentaje de cobertura de localidades atendidas por el Programa de Abasto Social de Leche correspondientes a los municipios de la CNCH”.

#### **13-2-20VST-07-0268-07-005 Recomendación al Desempeño**

Para que LICONSA, S.A. de C.V., investigue las causas por las cuales no dispuso de información que sustente la meta de cobertura del Programa de Abasto Social de Leche para 2013 en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre y, con base en ello,

---

<sup>15/</sup> CONEVAL, Anexo estadístico de pobreza en México, 2012.

establezca mecanismos de control, a fin de disponer de evidencia documental de la revisión, aprobación, autorización y verificación de las metas de cobertura.

#### **8. Acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio**

En 2013, LICONSA cumplió con el objetivo de “Apoyar a los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada a bajo precio”, ya que el precio por litro de leche del PASL fue de 4.5 pesos, en tanto que el precio comercial fue de 13.6 pesos, lo que produjo un margen de ahorro promedio de 9.1 pesos por litro; este ahorro fue superior en 0.9 pesos al margen de ahorro programado de 8.2 pesos, con lo que superó en 11.0% la meta programada.

Los beneficiarios del PASL, que en promedio retiraron 12.3 litros mensuales, obtuvieron un margen de ahorro de 111.9 pesos mensuales por beneficiario en la compra de leche fortificada, que significaron el 7.3% del precio de la canasta básica en el ámbito rural, de 1,535.5 pesos, y el 4.7% del precio de la canasta básica en el ámbito urbano, de 2,397.8 pesos per cápita.

#### **9. Cumplimiento del objetivo general del PASL**

Para medir la contribución del PASL en el desarrollo de capacidades básicas de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar, mejorando su alimentación y nutrición, LICONSA estableció el indicador “prevalencia de desnutrición, en niños menores de 5 años (talla para la edad)”, cuyo resultado reporta el impacto del programa en el segmento de la población, que por sus características, es el más vulnerable y se encuentra en una etapa en la que se forman las capacidades, así como la mayor parte del cerebro y sus conexiones.<sup>16/</sup>

Sin embargo, la entidad no definió una meta para el indicador y no acotó la medición a los beneficiarios del PASL. Al respecto, LICONSA acreditó que en 2014 realizó gestiones con el Instituto Nacional de Salud para llevar a cabo una evaluación de impacto de los grupos de niñas y niños de 6 meses a 12 años, en 2015, y de adultos mayores de 60 años en 2016, así como para incluir un módulo en la ENSANUT 2017-2018 para medir el impacto del PASL en todos los grupos de atención.

#### **10. Costo promedio de producción<sup>17/</sup>**

En 2013, LICONSA produjo 951,504,230 litros de leche fortificada para el PASL, con un costo total de 5,807,171,866.0 pesos, lo que significó un costo promedio de 6.1 pesos por litro de leche líquida y de 6.2 pesos por litro de leche en polvo. Respecto del precio de venta del litro de leche del PASL de 4.5 pesos, el costo promedio de producción fue mayor en 1.6 pesos, en el caso de la leche líquida, y en 1.7 pesos, en el de la leche en polvo.

---

<sup>16/</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Estado mundial de la infancia 2012: niñas y niños en un mundo urbano, Nueva York, 2012, pp 19.

<sup>17/</sup> El valor del costo de producción se refleja en pesos, debido a que es un costo unitario, y al utilizar las cifras en miles de pesos no se reflejaría el valor real del proceso de producción por litro de leche, debido al redondeo de cifras.

**11. Gasto promedio de distribución<sup>18/</sup>**

En 2013, LICONSA distribuyó 961,158,535 litros de leche fortificada del PASL, con un gasto total de distribución de 391,572,428.0 pesos, lo que significó un gasto promedio de distribución por litro de leche de 0.4 pesos, el 8.9% del precio del litro de leche de 4.5 pesos. El gasto promedio de distribución por litro de leche líquida fue de 0.4 pesos, y de leche en polvo, de 0.3 pesos.

**12. Situación financiera de LICONSA, S.A. de C.V.**

En 2013, LICONSA ejerció 1,086,750.0 miles de pesos en la operación del PASL, monto igual al original y al modificado; dicho monto cubrió el 17.5% de los 6,198,744.3 miles de pesos que significaron el costo de producción de la leche y los gastos de distribución, y respecto de las ventas netas, el monto ejercido representó el 25.7%. Su liquidez fue de 0.96 pesos disponibles por cada peso de deuda; reportó pérdidas del 0.11% sobre las ventas netas totales realizadas en ese año; el rendimiento sobre la inversión presentó un decremento en sus activos reales del 0.22%; los pasivos de la empresa representaron 0.40 pesos, respecto de su capital contable. La información contable y financiera de la empresa facilitó la verificación de la eficacia, eficiencia y economía del gasto público.

Las pérdidas del ejercicio, de 629,742.7 miles de pesos, representaron el 57.9% de los recursos ejercidos, y el 14.9% de las ventas de la leche del PASL. Las pérdidas acumuladas por LICONSA, de 2,516,020.1 miles de pesos, representaron en 2013 el 55.5% del capital social de 4,532,107.4 miles de pesos; esta relación se incrementó en 99.0% en el periodo 2010-2013. Al respecto, en 2014 LICONSA sometió a la consideración del Consejo de Administración de la empresa una estrategia para revertir su comportamiento financiero, basado en la venta de la leche comercial marca LICONSA, así como en la venta de la crema que obtiene de la leche de tipo descremada y parcialmente descremada, con lo cual estima que para 2018 generará una utilidad por 333,075.9 miles de pesos.

**13. Lógica horizontal y vertical de la MIR del programa S052 Programa de Abasto Social de Leche**

LICONSA elaboró y registró la MIR del programa presupuestario S052 "Programa de Abasto Social de Leche", con base en los Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2013.

La lógica vertical es adecuada y permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, aunque la sintaxis del objetivo de propósito no se ajusta a los criterios para la elaboración de la MIR.

Respecto de la lógica horizontal, los indicadores para los objetivos de propósito y de actividad permiten medir el grado de cumplimiento de los objetivos, y sus métodos de cálculo son consistentes con la definición, con excepción del indicador de actividad "litros

---

<sup>18/</sup> El valor del gasto de distribución se refleja en pesos, debido a que es un costo unitario, y al utilizar las cifras en miles de pesos no se reflejaría el valor real del proceso de producción por litro de leche, debido al redondeo de cifras.

producidos para el Programa de Abasto Social de Leche”, ya que corresponde a un dato absoluto que no dispone de referentes, y del indicador “incremento neto del padrón de beneficiarios”, debido a que su frecuencia de medición no cumple con la periodicidad máxima de medición (trimestral) para los indicadores de actividad.

Por lo que se refiere a los indicadores de componente, el indicador “porcentaje de beneficiarios por niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad respecto del total del padrón”, mide de manera marginal la cobertura del programa, al excluir a cinco de los seis grupos de atención, y el nombre del indicador “promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de retiro)” no es consistente con la frecuencia de medición (trimestral); los indicadores “número de hogares atendidos por el programa de Abasto Social de Leche”, “número de beneficiarios atendidos por el Programa de Abasto Social de Leche” y “número de litros de leche distribuidos para el abasto social”, no disponen de un referente para evaluar la eficiencia en la cobertura del programa, ni en la distribución de la leche. Además, los indicadores de componente son insuficientes para evaluar la distribución de la leche por tipo de producto (fluida y en polvo) y por modalidad (abasto comunitario y convenios interinstitucionales).

El indicador de fin mide la contribución del PASL en la disminución de la prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años, grupo que se considera importante por el impacto que la nutrición representa en el desarrollo de sus capacidades; sin embargo, este grupo representa el 15.8% del total de la población beneficiaria del programa, además de que la frecuencia de medición no se corresponde con la periodicidad del medio de verificación.

Al respecto en la MIR 2014 del PASL, LICONSA incluyó indicadores para medir el porcentaje de beneficiarios de los seis grupos de atención del programa, concertó con la coordinadora de sector y la SHCP que el indicador “promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de Retiro)”, se reportara de manera trimestral con los datos del mes de cierre correspondiente. Asimismo, en la MIR 2015, modificó la frecuencia de medición del objetivo de fin, de quinquenal a sexenal, y modificó el nombre del indicador “promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de Retiro)”, para quedar como “promedio de litros distribuidos por beneficiario (Factor de Retiro)”.

#### **13-2-20VST-07-0268-07-006 Recomendación al Desempeño**

Para que LICONSA, S.A. de C.V., investigue las causas de las deficiencias observadas en la formulación de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S052 "Programa Abasto Social de Leche" y, con base en ello, valore la pertinencia de definir indicadores que midan la proporción de distribución por tipo de leche, fluida y en polvo, y por modalidad, abasto comunitario y convenios interinstitucionales, respecto del total de la leche distribuida, a fin de disponer de información respecto de la eficiencia en la distribución de la leche.

#### **13-2-20VST-07-0268-07-007 Recomendación al Desempeño**

Para que LICONSA, S.A. de C.V., investigue las causas por las cuales el indicador de fin de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S052 "Programa Abasto

Social de Leche" no mide la prevalencia de desnutrición en los beneficiarios del programa y, con base en ello, realice los ajustes necesarios, a fin de que el indicador de fin permita verificar el impacto de la leche fortificada de calidad en los beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche.

#### **14. Control interno**

En 2013, LICONSA dispuso de mecanismos de control interno para los 23 componentes que integran las cinco normas de control interno, del Sistema de Control Interno de la Administración Pública Federal.

#### **15. Rendición de cuentas sobre el PASL**

La información reportada por LICONSA en los documentos de rendición de cuentas de 2013 no fue suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo general del Programa de Abasto Social de Leche de "contribuir al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar". Al respecto, LICONSA acreditó que en 2014 realizó las gestiones con el Instituto Nacional de Salud para desarrollar una evaluación de impacto a los grupos de niñas y niños de 6 meses a 12 años, en 2015, y de adultos mayores de 60 años, en 2016, así como de la inclusión de un módulo en la ENSANUT 2017-2018 para medir el impacto del PASL en todos los grupos de atención.

#### **Consecuencias Sociales**

El Programa de Abasto Social de Leche apoya a la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar definida por el CONEVAL, mediante la dotación semanal de 4 litros de leche fortificada de calidad a un precio preferencial de 4.5 pesos por litro, lo que significó un ahorro para los beneficiarios de 9.1 pesos por litro de leche, en comparación con el precio de la leche comercial de 13.6 pesos por litro. En 2013, los beneficiarios del PASL, que en promedio retiraron 12.3 litros mensuales, obtuvieron un margen de ahorro mensual de 111.9 pesos. La población atendida por el PASL significó el 10.7% de las 60,578.5 miles de personas que se encuentran por debajo de la línea de bienestar, de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL.

#### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 4 restante(s) generó(aron): 7 Recomendación(es) al Desempeño.

#### **Dictamen**

El presente se emite el 21 de noviembre del 2014, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el Programa de Abasto Social de Leche para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas, y alcance establecidos; y se aplicaron los procedimientos de

auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados de auditoría, el presente dictamen.

De acuerdo con la medición del CONEVAL, en 2012 había 27.4 millones de personas con carencia de acceso a la alimentación, de los cuales 11.4 millones (41.6%) presentaron inseguridad alimentaria severa, y 16.0 millones (58.4%), inseguridad alimentaria moderada. El problema alimentario en México tiene como causa fundamental la pobreza, ya que la insuficiencia de ingresos de las familias limita su capacidad de acceder a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad, lo que tiene como consecuencia la malnutrición y las afectaciones en la salud y el desarrollo de capacidades. Con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, se identificó que el 13.6% de los niños menores de cinco años presentó baja talla, y es en este grupo de edad que la desnutrición afecta de forma irreversible el desarrollo físico y mental de los niños.

Como parte de la política alimentaria, en 2013, el Gobierno Federal operó el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), a cargo de LICONSA, S.A. de C.V., con el objetivo general de contribuir al desarrollo de capacidades básicas, para mejorar la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, y el objetivo específico de apoyar a los hogares beneficiarios, mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.

Para cumplir con los objetivos del PASL, LICONSA produce leche fortificada de calidad y la distribuye a seis grupos de atención (niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres de 45 a 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad y adultos de 60 y más años), a los cuales se vende la leche a un precio preferencial de 4.5 pesos por litro, por medio de lecherías que operan en la modalidad de abasto comunitario y, mediante convenios interinstitucionales, abastece a instituciones públicas o personas morales legalmente constituidas sin fines de lucro para atender segmentos de la población que no son atendidos con el abasto comunitario.

En 2013, LICONSA produjo 951,504.2 miles de litros de leche fortificada para el PASL, el 77.4% de la leche fue fluida y el 22.6% correspondió a la leche en polvo. Cada litro de leche fue fortificado con 104.1 microgramos de ácido fólico, 31.4 gramos de proteínas, 13.6 miligramos de hierro, 473 microgramos de vitamina A y 16.3 miligramos de zinc de acuerdo con la Ingesta Diaria Recomendada. Asimismo, los 10 laboratorios con los que controla la calidad en la producción de la leche contaron con la certificación a sus sistemas de gestión de la calidad por el Organismo Certificador de Sistemas de Gestión American Trust Register, S.C. y nueve fueron certificados como laboratorios de ensayo en la rama de alimentos por la Entidad Mexicana de Acreditación, de conformidad con la Norma NMX-EC-17025-IMNC-2006 (ISO/IEC 17025:2005).

En 2013, LICONSA distribuyó en promedio 12.3 litros mensuales por beneficiario, cantidad inferior en 3.7 litros, respecto de los 16 litros por beneficiario que debieron recibir en promedio mensual, de acuerdo con las reglas de operación, y en 1.7 litros a los 14 litros mensuales por persona recomendados por el Instituto Nacional de Salud Pública.

El abasto de los 12.3 litros mensuales en promedio de leche del PASL representó un ahorro mensual de 111.9 pesos en promedio, ya que los beneficiarios adquieren la leche a un precio preferencial de 4.5 pesos por litro, 9.1 pesos menos por litro de leche, respecto del precio de la leche comercial de 13.6 pesos por litro. El ahorro mensual significó el 7.3% del valor de la canasta básica en el ámbito rural, de 1,535.5 pesos, y el 4.7% de la canasta básica en el ámbito urbano, de 2,397.8 pesos.

En 2013, los mecanismos de control interno fueron insuficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos del PASL; la Matriz de Indicadores para Resultados 2013 del programa presupuestario S052 presentó deficiencias, respecto de lo establecido en la Metodología de Marco Lógico, y la información reportada por LICONSA en los principales documentos de rendición de cuentas no permitió evaluar el cumplimiento del objetivo general del programa.

Para operar el PASL en 2013, LICONSA ejerció 1,086,750.0 miles de pesos, monto igual al presupuesto original y al modificado; dichos recursos representaron el 17.5% de los 6,198,744.3 miles de pesos que significaron el costo de producción de la leche y los gastos de distribución y, respecto de las ventas netas, el monto ejercido representó el 25.7%.

La entidad registró pérdidas en 2013 que representaron el 57.9% de los recursos ejercidos, y sus pérdidas acumuladas significaron el 55.5% de su capital social, relación que en el periodo 2010-2012 se incrementó en 99.0%.

La Auditoría Superior de la Federación concluye que en 2013, el PASL apoyó a 6,490.2 miles de beneficiarios, mediante la producción y distribución de leche fortificada de calidad, a un precio preferencial de 4.5 pesos por litro, lo que significó un ahorro de 9.1 pesos por litro, respecto del precio de la leche comercial de 13.6 pesos. Sin embargo, LICONSA no dispuso de información para evaluar la contribución de la leche que abastece el programa en la nutrición de los beneficiarios y en consecuencia en el desarrollo de sus capacidades básicas en alimentación.

La importancia del PASL estriba en su contribución al desarrollo de capacidades básicas para mejorar la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, dando acceso a los beneficiarios al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio. Por ello, las recomendaciones de la ASF están enfocadas principalmente a que LICONSA genere información suficiente para transparentar las variaciones de la producción de la leche en polvo y asegure la correcta dotación de leche a los beneficiarios del programa, en función de lo establecido en las reglas de operación y en la ingesta recomendada por el Instituto Nacional de Salud Pública.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar la eficiencia de LICONSA en la producción de leche fortificada en 2013.
2. Verificar las acciones realizadas por LICONSA en 2013 para asegurar la calidad de la leche del PASL.
3. Evaluar la eficiencia de LICONSA en la distribución de leche fortificada en 2013.
4. Verificar la suscripción de convenios interinstitucionales entre LICONSA y las instituciones públicas y privadas en 2013.
5. Verificar los mecanismos de supervisión de que dispuso LICONSA en 2013 para evaluar la operación del PASL.
6. Determinar la cobertura del PASL en 2013, respecto de su población objetivo.
7. Evaluar la cobertura del PASL en 2013 en la Cruzada Nacional contra el Hambre.
8. Verificar el margen de ahorro que LICONSA transfirió en 2013 a los beneficiarios por la venta de leche fortificada.
9. Evaluar el cumplimiento del objetivo general del PASL en 2013.
10. Determinar el costo promedio de producción por litro de leche fortificada LICONSA en 2013.
11. Determinar el costo promedio de distribución por litro de leche fortificada LICONSA en 2013.
12. Verificar la situación financiera de LICONSA en 2013.
13. Verificar que LICONSA elaboró la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2013 del Programa de Abasto Social de Leche, de conformidad con la normativa establecida, mediante la evaluación de la lógica vertical y horizontal de los objetivos e indicadores.
14. Verificar los mecanismos de control interno implementados en 2013 por LICONSA para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del PASL.
15. Verificar que la información presentada por LICONSA en los documentos de rendición de cuentas de 2013 permitió evaluar el cumplimiento del objetivo general del PASL.

### *Áreas Revisadas*

Las direcciones de Producción, Comercial, de Abasto Social, de Finanzas y Planeación, y de Administración, así como las unidades Jurídica y de Comunicación Social de LICONSA, S.A. de C.V.

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 45, párrafo primero;
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, norma Cuarta, párrafo primero; Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, artículo primero; Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numeral II.5.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

En relación con los resultados 1 y 3, con los oficios DFP/MCT/1723/2014 del 13 de octubre de 2014, DFP/MCT/1801/2014 del 22 de octubre de 2014, y DFP/MCT/2099/2014 del 28 de noviembre de 2014, LICONSA, S.A. de C.V. realizó los comentarios siguientes:

Correspondiente a la cédula Núm. 1 de observaciones, respecto al número de Auditoría: 268/2013, Número de Oficio de Orden de Auditoría: OAED/DGADDS/318/2014 y número de Acta: 002/CP2013.

**LA CONCLUSIÓN DICE:**

La producción de leche fluida 736,251.7 miles de Litros represento el 97.3% de lo programado, en tanto que la producción de leche en polvo de 215,252.3 millones de litros represento el 87.3% de lo programado, sin que la entidad acreditara las causas de la menor producción de la leche en polvo en los términos del artículo 45, párrafo primero, de la ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

**RESPUESTA:**

1.- La Programación de la Producción está en función al requerimiento de la Dirección de Abasto, y considerando la dinámica del padrón, la Dirección de Abasto ajusta mensualmente sus requerimientos con base en la demanda de los diferentes centros de trabajo.

2.- La Dirección de Producción garantiza las necesidades de leche que establece la Dirección de Abasto, atiende cabalmente los requerimientos que le son formulados, asegurando escrupulosamente el abasto de leche que demanda "El Programa de Abasto Social a Cargo de Liconsa"

**Procedimiento Núm. 3**

**Resultado No. 3 Con observaciones**  
**Distribución de leche fortificada**

En la página 21 se indican que no se dispuso de información para verificar la distribución por beneficiario de leche líquida o en polvo; al respecto se informa que en los resultados mensuales en el área de distribución se informa el tipo de leche (líquida o en polvo) distribuida a los Centros de Trabajo. **Anexo 1, desplazamiento mensual de leche líquida y polvo por canal de distribución (julio 2013).**

Con relación a la dotación de leche asignada por beneficiario de cuatro litros a la semana, contenida en las Reglas de Operación, Liconsa está en condiciones de distribuir la cantidad de leche que le es solicitada por el padrón de beneficiarios.

La cantidad realmente retirada por beneficiario, es decisión del titular de la tarjeta y de situaciones particulares de cada familia como son: inasistencia al punto de venta, insuficiencia de recursos económicos y dispersión de los hogares con respecto al punto de venta, entre otros.

En consecuencia, el retiro de cuatro litros por beneficiario a la semana, difícilmente se realiza de manera permanente a lo largo de todo el año y a nivel nacional.

La responsabilidad de Liconsa es asegurar la cantidad de leche por beneficiario, pero también cuidar eventuales desvíos de la misma por falta de retiro tratándose de leche líquida, o la acumulación de inventarios de leche en polvo no desplazada.

**Resultado Núm. 3 Distribución de leche fortificada**

DAS/1937/2014

Se entrega Disco Compacto (CD) con información de los 31 centros de trabajo que distribuyen y entregan leche en polvo; la información contenida, da cuenta de la clave del centro de trabajo, el mes y año de operación (para estos efectos 2013), la clave de la lechería, el número de la tarjeta de dotación de leche, el nombre del titular, la dotación teórica y la dotación real de cada mes del ejercicio.