

**Liconsa, S.A. de C.V.**

**Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de Liconsa, S.A. de C.V.**

Auditoría de Desempeño: 14-2-20VST-07-0223

DS-075

### ***Crterios 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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

### ***Objetivo***

Fiscalizar el apoyo a los hogares mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio para mejorar la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar.

### ***Alcance***

La auditoría comprendió la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño; del control interno; la rendición de cuentas de los resultados del Pp S052; la eficacia en la contribución a mejorar la alimentación y nutrición de los seis grupos de beneficiarios del programa y en la cobertura de atención; la eficiencia en las acciones realizadas para dotar de leche a los hogares beneficiarios y la economía con que se erogaron los 1,128,059.7 miles de pesos de recursos presupuestarios, así como el costo promedio de producción.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario S052 "Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V."

### ***Antecedentes***

Los problemas nutricionales que enfrenta la población mexicana responden a múltiples factores de diversa naturaleza, que pueden ir desde los precios internacionales de los alimentos hasta la absorción de micronutrientes por el organismo.<sup>1/</sup>

En el "Diagnóstico integral de los programas alimentarios de la SEDESOL" se señaló que el problema alimentario se encuentra ligado a la seguridad alimentaria que tiene la población para disponer de los alimentos, tener acceso a los mismos o capacidad de adquisición que

---

<sup>1/</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

tienen las personas, su consumo o la utilización biológica, estado nutricional de cada persona y la estabilidad de acceso.

Considerando el grado de seguridad alimentaria, entre 2008 y 2010 se observó un incremento en la categoría de inseguridad severa, al pasar de 9.7 a 12.2 millones de personas que se encontraban en esta condición, dicho grado de inseguridad fue el que más creció en el periodo.

El problema de alimentación que padecen los mexicanos en condición de extrema pobreza es el de no tener acceso a alimentos suficientes, adecuados y de calidad, lo que provoca inseguridad alimentaria y desnutrición en la población en condiciones de pobreza.<sup>2/</sup>

El “Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.” (PASL) busca resolver el problema de los insuficientes niveles de nutrición de los seis grupos de atención del programa que habita en hogares que se encuentran por debajo de la línea de bienestar, la problemática es causada porque la población no cuenta con recursos para comprar alimentos con altos contenidos nutricionales, lo que tiene como efecto el insuficiente desarrollo de capacidades físicas e intelectuales de la población en condición de pobreza.

En 1944, el PASL inició con la inauguración de la primera lechería de la empresa pública Nacional Distribuidora y Reguladora, S. A. de C. V. (Nadyrsa).

En 1946, debido a la escasez de leche que comenzó a presentarse en el país como secuela de la segunda guerra mundial, un grupo de empresarios instituyeron la empresa “Lechería Nacional, S. A. de C. V.”. En 1950, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A. (CEIMSA) asumió las funciones de elaboración, distribución y venta de leche importada que se reconstituía en el país, asegurando que ésta fuera de buena calidad y a precios accesibles para la población de escasos recursos.

En 1954, comenzó a operar la que hoy es la planta de LICONSA que produce el mayor volumen de lácteos de todas sus unidades industriales; esta planta inicialmente tenía capacidad para rehidratar 30.0 miles de litros diarios de leche.

Por disposición del Gobierno Federal, en 1961 se constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, S. A.; en 1963, esta empresa cambió su denominación por la de Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S. A.

En 1972, buscando una reestructuración total en sus operaciones, se cambió la razón social de Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A., por la de Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V., modificando su objeto social, ya que no sólo estaba encaminada a la rehidratación de leche, sino a la prestación de un servicio público y social, a fomentar la producción de los pequeños productores y hacer 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 efectivamente 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 Programa de Abasto Social de Leche, mediante el cual existía

---

<sup>2/</sup> CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p.58.

un control de los beneficiarios del lácteo y se fijó la dotación de 4 litros semanales por beneficiario.

Hasta 1994, Liconsa, S.A. de C.V., formaba parte del Sistema Conasupo, sectorizada en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En 1995, se resectorizó a la Secretaría de Desarrollo Social, a efecto de reforzar la atención a la población vulnerable. Actualmente, el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. (Pp S052), apoya a las personas que habitan en los hogares cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar,<sup>3/</sup> por medio de la distribución de la leche fortificada y continúa sujeto a reglas de operación que señalan como objetivo general “contribuir al desarrollo de capacidades mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar” y el objetivo específico “apoyar a los hogares beneficiarios mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio”.

### **Resultados**

#### **1. Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

Se considera que la problemática identificada en el Pp S052 y su objetivo de “contribuir al desarrollo de capacidades mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar” son congruentes con el problema a atender y con los objetivos señalados en la planeación nacional.

La lógica vertical de la MIR del programa, en términos generales, permite verificar la relación causa-efecto que existe entre sus diferentes niveles de objetivos, ya que el objetivo de nivel Fin permite verificar la contribución del programa al logro de los objetivos estratégicos señalados en los documentos de la planeación nacional, a los que se encuentra alineado, el objetivo de propósito permite identificar con claridad la contribución del programa al logro del objetivo a nivel de Fin y los objetivos de nivel de Componente y Actividad permiten verificar los productos y acciones realizadas por el programa.

En la lógica horizontal se identificó que, en general, los tres indicadores de nivel de Fin son adecuados, pero insuficientes para medir la contribución del Pp S052 al logro del objetivo de “contribuir al cumplimiento efectivo de derechos sociales que potencien las capacidades de salud y alimentación de las personas en situación de pobreza, por medio del acceso al consumo de leche fortificada de calidad”, al considerar sólo un grupo de atención de los seis grupos que atiende el programa; los indicadores de nivel de Propósito permiten medir los resultados obtenidos para apoyar a los hogares beneficiarios mediante el acceso a la leche fortificada a bajo precio y la cobertura de atención respecto de los hogares beneficiarios; en los niveles de Componente y Actividad, los indicadores son adecuados, ya que permiten medir los bienes y servicios que produce y entrega el programa para cumplir con su objetivo y miden las acciones de la producción, fortificación y calidad de la leche, y la identificación de beneficiarios.

Como resultado del análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR del programa presupuestario S052 "Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.", se determinó que ésta es un instrumento útil para evaluar y dar seguimiento a los resultados

---

<sup>3/</sup> La línea de bienestar se define como el valor monetario necesario para adquirir los bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

obtenidos; sin embargo, carece de indicadores suficientes para verificar los avances en la atención del problema público al contar sólo con indicadores del grupo de atención: niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, de los seis grupos que atiende el programa, por lo que no es posible evaluar la contribución a la solución del problema público que le dio origen de “insuficientes niveles de nutrición de la población en condición de pobreza”.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad argumentó que el indicador de nivel de Fin de la MIR 2014 se orientó sólo a un grupo de atención, debido a que para medir la repercusión del Programa de Abasto Social de Leche en los diferentes grupos etarios se requiere de una evaluación de impacto, misma que representa un alto costo y que por la situación financiera de la empresa no puede ser cubierto, motivo por el cual optó por el indicador en referencia, ya que su medición está implícita en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT).

Asimismo, informó que para llevar a cabo la medición del impacto del Pp S052 en otros grupos etarios, LICONSA inició los trabajos para realizar una evaluación de impacto, el 15 de enero de 2015, mediante una reunión de trabajo sostenida con personal del Instituto Nacional de Salud Pública y de la SEDESOL y proporcionó la lista de asistencia de dicha reunión, así como el documento “Análisis de factibilidad de una evaluación de impacto del Pp S052, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.”, por lo que la observación se atiende.

## 2. Evaluación de la rendición de cuentas del Pp S052

Con la finalidad de identificar la necesidad o problema público que se pretende atender y lo que se quiere lograr con el gasto asignado al Pp S052, se constató que en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014 se autorizó un presupuesto de 1,128,059.7 miles de pesos al Pp S052 para mejorar la nutrición de sus beneficiarios, pertenecientes a los grupos poblacionales en condición de pobreza más necesitados, mediante la producción y comercialización de leche fortificada a un precio menor al del mercado, y se registró el indicador denominado “Número de litros de leche distribuidos para el abasto social”, pero no se reportó cómo mide la contribución del programa en la mejora de la nutrición y alimentación de sus beneficiarios.

Asimismo, con el propósito de verificar si la rendición de cuentas por parte de LICONSA es adecuada y permite conocer las repercusiones del ejercicio del gasto, así como la consecución de las metas y objetivos del Pp S052, se revisó y analizó la información reportada en la Cuenta Pública 2014, con lo que se constató que en el documento se reportó que en ese año se distribuyeron 993,773.2 miles de litros de leche fortificada, lo que representó el 92.9% de los 1,070,087.4 miles de litros programados en el indicador “Número de litros de leche distribuidos para el abasto social”, pero LICONSA no informó en qué medida las acciones realizadas por el Pp S052 contribuyeron a su objetivo general de mejorar la nutrición y alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar.

Con la revisión de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes a los cuatro trimestres de 2014, se comprobó que LICONSA realizó la actualización de los indicadores de frecuencia trimestral, así como el de frecuencia anual en el último trimestre del año.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad proporcionó el instructivo para el llenado y presentación del documento de la Cuenta Pública 2014 “Análisis del cumplimiento de los indicadores para resultados” donde se especifica el llenado para explicar las causas de las variaciones de las metas alcanzadas de los Indicadores para Resultados de los Programas

Presupuestarios del PEF 2014 y su correspondiente efecto económico y repercusión social. Asimismo, proporcionó el oficio de instrucción para que en los informes de la Cuenta Pública 2015 se incluya la contribución del Pp S052 en la atención del problema público, por lo cual la observación se da por atendida.

### **3. Sistema de Control Interno del Pp S052**

El diseño del sistema de control interno utilizado por LICONSA para el Pp S052, en términos generales, proporciona una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales.

El ente cumplió con la primera norma de control interno relativa al “Ambiente de Control”, al procurar un entorno y clima organizacional de respeto e integridad. Se constató que contó con una estructura orgánica institucional, con un manual de organización y con un código de conducta, así como que este último se difundió al personal.

En 2014, LICONSA cumplió con la segunda norma de control interno “Administración de Riesgos”, ya que elaboró la Matriz de Administración de Riesgos Institucional en donde se describen los riesgos detectados, su clasificación y su factor. Asimismo, se identificó que dispone de un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) y de los informes trimestrales de dicho programa, en los que se describen los avances y las acciones realizadas, los cuales son revisados y validados por las áreas correspondientes; además, los avances de las acciones de control registradas en el PTAR son reportados trimestralmente al Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

Respecto de la tercera norma “Actividades de control”, LICONSA contó con normas para controlar sus bases operativas, las cuales consistieron en manuales de procedimientos que fungieron como instrumentos y mecanismos para identificar y atender la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización. Mediante la evaluación técnica a las proposiciones de proveedores en los procesos de compra se determinó que LICONSA contó con mecanismos de control que permiten verificar e identificar la existencia de desviaciones en la calidad estipulada en los diversos insumos utilizados en los procesos productivos.

En cuanto a la cuarta norma, LICONSA acreditó que cuenta con los sistemas informáticos siguientes: Sistema de Control de Padrón (SICOPA), Sistema Integral de Distribuidores (SIDIST), Sistema de Seguimiento a la distribución y el Sistema Integral de Información Básica de Operación de Planta (SIIBOP), diseñados e instrumentados bajo criterios de utilidad y oportunidad.

Respecto de la quinta norma de control interno “Supervisión y mejora continua”, LICONSA contó con un Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) que tiene por objetivo que todos los niveles y funciones de la institución establezcan y actualicen las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales establecidas en este programa, el cual se entrega al Órgano Interno de Control para que verifique el nivel de cumplimiento en la materia.

### **4. Producción de leche fortificada de calidad (RDD)**

En 2014, la producción interna de LICONSA tuvo una participación del 94.4% de la leche que se produjo para el Pp S052, ya que 5.6% fue producción mediante maquila.

Al cuarto trimestre de 2014, LICONSA en el indicador “Porcentaje de participación de leche fluida en la producción de LICONSA” de la MIR 2014 del Pp S052 reportó una producción total de 1,006,100.4 miles de litros y en la cédula “Determinación del Costo Real de Producción en Plantas Propias, en el año 2014” una producción real de 1,004,324.9 miles de litros, por lo que se detectó una diferencia de 1,775.5 miles de litros de leche entre lo reportado en la MIR 2014 y la cédula donde se determinó la producción realizada en el año, lo que muestra deficiencias de registro y generación de información confiable. La entidad no dispuso de información para aclarar dichas diferencias.

Con la cédula “Determinación del Costo Real de Producción en Plantas Propias, en el año 2014”, se determinó que se produjeron 1,004,324.9 miles de litros de leche, de los cuales 764,663.3 miles de litros correspondieron a leche fluida, lo que representó el 76.1% de participación respecto del total de leche producida, 4.6 puntos porcentuales superiores a la meta (71.5%).

LICONSA excedió el parámetro de 74.0 a 82.0 microgramos por litro ( $\mu\text{g/L}$ ) de ácido fólico recomendado en el Manual de Normas de Calidad al reportar, en los cuatro trimestres, un promedio de ácido fólico superior a 82.0  $\mu\text{g/L}$ . La entidad no indicó las causas por las que excedió el límite máximo de ácido fólico.

Además, LICONSA fortificó de hierro y proteínas la leche que produjo en los cuatro trimestres del ejercicio, dentro de los parámetro de 12 a 14 miligramos por litro ( $\text{mg/L}$ ) de hierro y 30.0 gramos por litro ( $\text{g/L}$ ) como mínimo de proteínas.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad fiscalizada ratificó el resultado final y definitivo al cierre de 2014 de la producción total de leche de 1,004,324.9 miles de litros, importe reportado en la cédula de “Determinación del Costo Real de Producción en Plantas Propias, en el año 2014”. En lo que respecta al excedente de ácido fólico, la entidad proporcionó copia del apartado denominado “Valores Nutrimientales de Referencia para la Población Mexicana” de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010, así como la hoja técnica de autorización del citado rango al proveedor de la premezcla e inició las gestiones para modificar el Manual Normas de Calidad de Insumos y Productos elaborados por LICONSA, donde se especificará un valor mínimo de ácido fólico de 74.0  $\mu\text{g/L}$  sin limitar su valor máximo, principalmente en los productos “Leche parcialmente descremada” y “Mezcla de Leche con grasa vegetal reducida en grasa”, por lo que las observaciones se dan por atendidas.

##### 5. Distribución de leche fortificada (RDD)

En 2014, LICONSA reportó una distribución de 993,773.2 miles de litros de leche, lo que representó el 92.9% de los 1,070,087.4 miles de litros de leche programados.

Asimismo, se constató que se distribuyeron 993,773.2 miles de litros de leche a 6,430,909 beneficiarios en las 32 entidades federativas, en cinco entidades (Distrito Federal, Jalisco, Edo. de México, Guanajuato y Michoacán) se distribuyó el 65.1% del total.

LICONSA dotó de 12.2 litros de leche en promedio por beneficiario al mes, el 93.1% respecto de los 13.1 litros programados y 3.8 litros menos que los 16 litros mensuales por beneficiario establecidos en las Reglas de Operación 2014 del Pp S052.

Además, se identificó que en 31 entidades federativas no se distribuyó la cantidad promedio mensual de 16 litros por beneficiario, en el Distrito Federal y Colima se otorgaron 41.7 litros y 30.2 litros en promedio por beneficiario al mes; además, existieron 29 entidades federativas

en donde el promedio de leche distribuida por beneficiario al mes es inferior a los 16 litros establecidos. Asimismo, LICONSA no dispuso de la información para aclarar las deficiencias en la dotación de leche distribuida por beneficiario al mes.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad proporcionó el programa definitivo de Distribución de Leche Social 2014, donde se reportó que derivado del ajuste realizado en el mes de mayo programó la meta de distribución de 980,555.5 miles de litros de leche, la cual se turnó a los Centros de Trabajo para su cumplimiento, por lo que la meta real alcanzada en 2014 fue de 101.3%.

En cuanto a la determinación de la “Distribución Promedio Mensual de Leche por beneficiario y por entidad federativa”, LICONSA proporcionó el anteproyecto de Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche para 2016, donde se señalará que la dotación semanal por beneficiario sea de hasta 4 litros a la semana, por lo que las observaciones se dan por atendidas.

#### **6. Transferencia de Margen de Ahorro (RDD)**

En 2014, con la metodología para determinar el ahorro por litro en las familias beneficiarias, y con el documento “Soporte impacto económico del gasto” se determinó que de diciembre de ese año, el precio promedio de las leches comerciales equivalentes fue de 14.3 pesos por litro y el de la leche fortificada LICONSA de 4.5 pesos, por lo que la población beneficiaria obtuvo un margen de ahorro de 9.8 pesos por litro.

LICONSA reportó en el indicador “Margen de ahorro por litro de leche de las familias beneficiarias del programa” en el cuarto trimestre un margen de ahorro por litro de leche de 10.0 pesos y con el documento denominado “Soporte impacto económico del gasto” se constató que el margen de ahorro por beneficiario a diciembre 2014 fue de 9.8 pesos; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó los importes reflejados en el indicador, ni en el documento denominado “Soporte impacto económico del gasto” para determinar el margen de ahorro; además, en la Cuenta Pública 2014 se reportó que el ahorro promedio generado a la población beneficiaria por cada litro de leche que adquirieron fue de 9.62 pesos por litro, como se puede observar existen diferencias en lo reportado en el indicador, en el documento “Soporte impacto económico del gasto” y en lo reportado en la Cuenta Pública, lo que refleja deficiencias de registro y generación de información confiable.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad informó que el importe reportado en Cuenta Pública 2014 de 9.62 pesos correspondió al promedio anual. Además, proporcionó copia de la cédula “Ventas netas mensuales por producto” de los estados financieros y los datos históricos del programa “Quien es quien en los precios” de la PROFECO, con lo que se constató que el margen de ahorro de 2014 fue de 9.62 pesos, lo que representó un beneficio de ahorro anual de 9,560,098.2 miles de pesos a la población que adquirió la leche fortificada; además, se determinó que la meta alcanzada fue 66.2%, superior en 6.4 puntos porcentuales a la meta programada de 59.8%, por lo que la observación se da por atendida.

#### **7. Contribución del programa a mejorar la nutrición y alimentación de los beneficiarios**

En 2014, se identificó que el objetivo de nivel de Fin señala “Contribuir al cumplimiento efectivo de derechos sociales que potencien las capacidades de salud y alimentación de las personas en situación de pobreza, mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad”, el cual es inconsistente con el objetivo general de las Reglas de Operación 2014 del

Pp S052 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”.

Asimismo, LICONSA no contó con mecanismos de medición, ni con información que le permitan evaluar el cumplimiento de su 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”, así como la contribución que tiene la leche fortificada del Pp S052 en los grupos vulnerables que atiende, por consiguiente con la revisión al Pp S052 “Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.” no fue posible determinar si con la dotación de leche distribuida por LICONSA se mejoró la nutrición y alimentación de los beneficiarios.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad acreditó que en 2015 realizó gestiones para establecer contacto con instituciones de salud del sector público, a fin de obtener información que permita medir el grado de desnutrición en beneficiarios que consuman la leche Liconsa, por lo que la observación se da por atendida.

#### **8. Cobertura de atención y población objetivo del Pp S052 (RDD)**

En 2014, la población objetivo del Pp S052 fue de 3,372,244 hogares con una población de 6,572,292 personas que representa el 31.1% de hogares y el 24.6% de personas con respecto a la población potencial.

En 16 entidades federativas (50.0%) la población atendida fue mayor que la objetivo y en las 16 restantes, fue menor.

El Programa Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., atendió a 6,430,909 personas, que significó el 97.8% respecto de la meta de población beneficiada y el 99.1% respecto de la meta de hogares beneficiados.

#### **14-2-20VST-07-0223-07-011 Recomendación al Desempeño**

Para que LICONSA analice las causas por las que en 16 entidades federativas atendió a más personas y hogares beneficiarios con respecto a su población objetivo, y con base en ello, implemente las acciones necesarias para atender exclusivamente su población objetivo, con objeto de dar cumplimiento del artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **9. Cobertura del Pp S052 en el marco de la CNCh**

En 2014, se determinó que LICONSA dotó de leche fortificada a 1,351,127 nuevos beneficiarios en 2,484 localidades, que pertenecen a los 1,012 municipios considerados en la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCh); asimismo, se verificó que LICONSA atendió a 2,484 localidades, el 98.4% de la meta programada.

#### **10. Supervisión a la operación del Pp S052 (RDD)**

En 2014, con los informes de supervisión se constató que se realizaron 36 visitas de supervisión para verificar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en los convenios interinstitucionales, pero, la entidad fiscalizada no acreditó el seguimiento de las observaciones detectadas durante las visitas.

Durante el desarrollo de la auditoría, la entidad acreditó que en 2015 dio seguimiento a las observaciones detectadas en las visitas de supervisión a los estados de Chihuahua, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, por lo que la observación se da por atendida.

#### **11. Costo-beneficio**

Con la auditoría se constató que, en 2014, LICONSA ejerció los 1,128,059.7 miles de pesos que le fueron asignados para el Pp S052 “Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.”, los cuales utilizó para la operación del programa, ya que dotó de leche fortificada a 6,430,909 beneficiarios, a un precio por litro de leche de 4.5 pesos, menor en 2.3 pesos de su costo promedio de producción.

En 2014, LICONSA produjo 1,004,324.9 miles de litros de leche fortificada para el Pp S052, con un costo total de 6,864,414.0 miles de pesos a un costo promedio de 6.8 pesos por litro de leche. El precio de venta que se otorgó a los beneficiarios fue de 4.5 pesos por litro, por lo que comparado con el precio preferencial de venta de la leche del Pp S052 fue de 2.3 pesos menos respecto del costo promedio de producción.

#### ***Consecuencias Sociales***

En 2014, LICONSA dotó de leche fortificada de calidad a bajo precio a 6,430,909 beneficiarios que habitaron en 3,300,996 hogares que se encontraban por debajo de la línea de bienestar, para mejorar su alimentación y nutrición; además, con el margen de ahorro otorgado, los beneficiarios dejaron de gastar en total 9,560,098.2 miles de pesos, lo que representó un ahorro promedio anual por beneficiario de 1.5 miles de pesos.

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

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 7 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es) al Desempeño.

#### ***Dictamen***

El presente dictamen se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de comprobar el apoyo a los hogares que están por debajo de la línea de bienestar, mediante el abasto de leche fortificada a bajo precio y la mejora en la alimentación y nutrición de la población beneficiaria. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL, de diciembre de 2012, se señaló que “el problema alimentario se encuentra ligado a la seguridad alimentaria que tiene la población para disponer de los alimentos, tener acceso a los mismos o capacidad de adquisición que tienen las personas, su consumo o la utilización biológica, estado nutricional de cada persona y la estabilidad de acceso”, e indicó que entre 2008 y 2010 se observó un incremento en la categoría de inseguridad alimentaria severa, al pasar de 9.7 a 12.2 millones de personas en México que se encontraban en esta condición.<sup>4/</sup>

---

<sup>4/</sup> Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.

El problema que padecen los mexicanos en condición de extrema pobreza es el de no tener acceso a una alimentación suficiente, adecuada y de calidad, lo que provoca inseguridad alimentaria y desnutrición en la población en condiciones de pobreza 5/ que afecta su desarrollo físico e intelectual.

Para contribuir a la atención del problema alimentario, el Gobierno Federal implementó, entre otros, el Programa presupuestario S052 “Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.” (Pp S052) que busca atender los insuficientes niveles de nutrición mediante la distribución de leche fortificada económica y de calidad 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) que habitan en hogares que se encuentran por debajo de la línea de bienestar. 6/

En 2014, LICONSA produjo 1,004,324.9 miles de litros de leche fortificada y de calidad la cual contó con los nutrientes de proteínas, 31.5 g/L,7/ y de hierro, 14.1 mg/L 8/, conforme a los parámetros de calidad; respecto del ácido fólico, excedió el parámetro establecido en su Manual de Normas de Calidad, de 74.0 a 82.0 µg/L, al contar con 100.3 µg/L,9/ pero de acuerdo con la NOM sobre los valores nutrimentales para la población mexicana estuvo dentro de los parámetros.

LICONSA distribuyó 993,773.2 miles de litros de leche fortificada a los seis grupos de atención del programa con lo que benefició a 6,430,909 personas mediante un precio preferencial de 4.5 pesos por litro, el cual transfirió un margen de ahorro de 9.62 pesos por litro, respecto del precio promedio del litro de leche comercial, lo que representó un ahorro anual de 9,560,098.2 miles de pesos a la población beneficiaria. La distribución de leche cumplió en 92.9% la meta de distribuir 1,070,087.4 miles de litros.

La entidad fiscalizada identificó que la población objetivo del Pp S052 fue de 3,372,244 hogares con una población de 6,572,292 personas, lo que representó el 31.1% y el 24.6% respecto de la población potencial; y se constató que LICONSA atendió a 3,300,996 hogares con una población de 6,430,909 personas beneficiadas en el país. En 16 entidades federativas la población atendida fue mayor que la objetivo y en las 16 restantes, fue menor, sin acreditar con evidencia las causas que motivaron el comportamiento.

En 2014, LICONSA ejerció los 1,128,059.7 miles de pesos que le fueron asignados para el Pp S052, con los cuales dotó de leche fortificada a 6,430,909 beneficiarios a un precio por litro de leche de 4.5 pesos, 2.3 pesos menos de su costo promedio de producción.

En opinión de la ASF, en 2014, LICONSA mediante la operación del PpS052 logró que las personas que habitaron en hogares que se encontraron por debajo de la línea de bienestar tuvieran acceso a la leche fortificada de calidad a un precio preferencial de 4.5 pesos por litro, con lo cual se otorgó un margen de ahorro, pero no disponía de mecanismos e información

---

5/ CONEVAL, Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, p.58.

6/ La línea de bienestar se define como el valor monetario necesario para adquirir los bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

7/ g/L gramos por litro.

8/ mg/L miligramos por litro.

9/ µg/L microgramos por litro.

que le permitiera medir la mejora de la alimentación y la nutrición de la población que se benefició con el programa.

Con la atención de las acciones promovidas por la ASF, LICONSA estaría en posibilidad de contar con mecanismos que le permitan medir cómo la leche fortificada que distribuye mejora la alimentación y nutrición de los beneficiarios del programa, así como cumplir con sus metas y objetivos de producción y calidad de la leche, para una adecuada rendición de cuentas de la gestión pública.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar el cumplimiento de las disposiciones del SED en la elaboración de la MIR 2014 del Pp S052 "Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V."
2. Verificar que LICONSA, en los documentos de rendición de cuentas 2014 incluyó información relacionada con el cumplimiento del objetivo y metas del programa.
3. Evaluar si el diseño del sistema de control interno de LICONSA contribuyó a garantizar la eficiencia en el cumplimiento de objetivos generales del Pp S052.
4. Evaluar las acciones de LICONSA para producir leche fortificada de calidad.
5. Verificar la eficiencia de LICONSA en la distribución de leche fortificada.
6. Evaluar el margen de ahorro que LICONSA transfirió en 2014 a los beneficiarios por la venta de leche.
7. Revisar la contribución del Pp S052 a mejorar la nutrición y alimentación de la población que se encuentra por debajo de la línea de bienestar.
8. Verificar que en 2014, el PASL cumplió con la meta de atención de hogares beneficiarios, por localidad, municipio y entidad federativa, respecto de la población objetivo.
9. Verificar la cobertura del PASL en el cumplimiento del objetivo de participar con la Cruzada Nacional contra el Hambre en 2014.
10. Verificar que LICONSA realizó acciones de supervisión de la operación del PASL en 2014.
11. Verificar que los recursos asignados en 2014 al PASL se ejercieron de conformidad con lo establecido en las Reglas de Operación 2014 del programa y determinar el costo de producción.

### *Áreas Revisadas*

Las direcciones de Abasto Social, de Producción y Comercial, 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 75, fracciones IV.

*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.