

Liconsa, S.A. de C.V.

Programa de Abasto Social de Leche

Auditoría de Desempeño: 2017-2-20VST-07-0276-2018

276-DS

Criterios de Selección

- Importancia
- Pertinencia
- Factibilidad.

Objetivo

Fiscalizar la distribución de leche fortificada a bajo precio para que la población infantil y adolescente cuyo ingreso familiar está por debajo de la línea de bienestar acceda a su consumo, a efecto de contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

El alcance temporal comprendió la evaluación de los resultados de 2017; el alcance temático incluyó la evaluación del cumplimiento de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño; la coordinación con el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; la programación y presupuestación de la producción de leche fortificada, y su elaboración en los términos de calidad que establece la normativa; la distribución de leche y su cobertura en la población de niñas y niños de 6 meses a 12 años, y de mujeres y hombres adolescentes de 13 a 15 años; el aumento de la población infantil y adolescente en el padrón de beneficiarios; la contribución del Programa de Abasto Social de Leche en la disminución de la desnutrición de las niñas, niños y adolescentes; el cumplimiento del Objetivo del Desarrollo Sostenible; la aplicación de los recursos financieros autorizados al programa presupuestario S052; la rendición de cuentas, y el sistema de control interno.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la

Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp S052 “Programa de Abasto Social de Leche”.

Antecedentes

En el artículo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mandata que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, el acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios. Este conjunto de principios deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez y la adolescencia.

El primer antecedente del Programa de Abasto Social de Leche fue en 1944, cuando por intervención directa del Estado se fundó la primera lechería, a cargo de Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA). Su creación representó el inicio de un conjunto de gestiones gubernamentales con las cuales se pretendió regular los precios de productos alimenticios de primera necesidad. El 13 de julio de 1949, NADYRSA desapareció y en 1950 se creó la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA), a fin de elaborar, distribuir y vender leche reconstituida, asegurando que ésta fuera de calidad y a precios accesibles para la población de escasos recursos.

Por disposición del Gobierno Federal, en 1961 se constituyó la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, S.A., y en 1962 se inició el programa de abasto social de leche con el objeto de cubrir las necesidades de la población más pobre y con deficiencias de nutrición, mediante el procesamiento, distribución y venta de leche fluida pasteurizada o en polvo. En 1963, esa empresa cambió su denominación por Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A. En 1972, se cambió la razón social a la de Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V., a efecto de fomentar la producción de los pequeños productores y hacer accesible el producto, mediante su venta a precios bajos para las clases económicas bajas. 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. Con la operación del esquema de distribución de leche por tarjeta nació el Programa de Abasto Social de Leche (PASL), mediante el cual se mantenía un control de los beneficiarios del lácteo y de la dotación de 4 litros semanales por beneficiario.

Como resultado de la demanda de leche suministrada, en la década de 1980, se crearon e iniciaron operaciones diversas plantas industrializadoras, pasteurizadoras y rehidratadoras en los estados de Veracruz, Colima, Tlaxcala, y Oaxaca. Para 1985, la compañía ya contaba con 17 plantas industrializadoras de leche en el país y atendía a un millón de beneficiarios.

Hasta 1994, Liconsa, S.A. de C.V., formaba parte del Sistema Conasupo, sectorizada en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En septiembre de 1995, la empresa se resectorizó a la Secretaría de Desarrollo Social, en la cual continuaría como una empresa de

participación estatal mayoritaria, cuya finalidad sería distribuir leche líquida y en polvo para contribuir a la nutrición de la población.^{1/}

Para 2004, en las Reglas de Operación del PASL se incluyó como población objetivo a las niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad y mujeres adolescentes de 13 a 15 años, con el propósito de contribuir al desarrollo de capacidades y a la disminución o prevención del déficit nutricional, mediante el suministro a precio subsidiado de leche de alta calidad y fortificada con vitaminas y minerales.

El problema de alimentación que presentaban los mexicanos en condición de extrema pobreza era no tener acceso a alimentos suficientes, adecuados y de calidad, lo que provocaba inseguridad alimentaria y desnutrición en la población en condiciones de pobreza. El PASL, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., buscó contribuir a resolver el problema de la población infantil y adolescente en condiciones de pobreza que tenía una elevada prevalencia de desnutrición crónica, anemia, sobrepeso y obesidad.

La alimentación es un derecho constitucionalmente establecido que incide directamente en el desarrollo humano desde las primeras etapas de la vida y que condiciona las capacidades humanas, productivas y de disfrute del resto del conjunto de derechos humanos y libertades; sin embargo, en México la pobreza en su dimensión por ingresos se ha mantenido sin cambios significativos durante los últimos veinte años.^{2/} De 1992 a 2012 la pobreza por ingresos, específicamente la alimentaria, mantuvo la misma tendencia, las crisis económicas y financieras, en la mayor parte del periodo 2005-2013, y la tasa de crecimiento del valor de las canastas alimentarias, se tradujeron en un menor poder adquisitivo de alimentos y afectó particularmente a las familias de menores ingresos, las cuales destinaban a la compra de alimentos una mayor proporción de su gasto total.^{3/}

En 2012, se incluyó por primera vez en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación el Anexo Transversal de atención de niñas, niños y adolescentes, a fin de etiquetar recursos para la atención de la infancia y, con ello, promover que cuenten con las mismas oportunidades y condiciones de igualdad que el resto de la población. En ese año, 11.5 millones de personas presentaban pobreza extrema, de los cuales el 71.8% no contaba con acceso a la alimentación, la población infantil y adolescente registró los mayores porcentajes de pobreza con el 53.8%, y el 12.1% de pobreza extrema.^{4/}

En la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se señaló que en el país habitaban 119,530.7 miles de personas, de las cuales 39,214.4 miles (32.8%) eran niñas, niños o adolescentes; el 50.6% eran hombres y el 49.4% mujeres. De la población infantil y adolescente, 1 de cada 2 personas era pobre y 1 de cada 9 se encontraba

^{1/} Liconsa S.A. de C.V., disponible en <https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/conoce-la-historia-de-liconsa-s-a-de-c-v>

^{2/} Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.

^{3/} Programa Sectorial de Desarrollo Social, 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.

^{4/} Informe de pobreza en México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, 2012, pp. 12, 23 y 51.

en pobreza extrema. El 27.6% (10,823.2 miles de personas) de la población infantil y adolescente presentaba carencias que no le permitían garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación.

En la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, se presentó el anexo transversal denominado “Recursos para la Atención de Niñas, Niños y Adolescentes”, el cual buscó garantizar los derechos de la infancia por medio de un mejor diseño institucional y programático, así como incrementar la inversión en su bienestar, de acuerdo con el principio de interés superior del niño dispuesto en la legislación nacional e internacional y en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

En el PEF 2017, Anexos Transversales, se indicó que con la atención de las niñas, niños y adolescentes se pretende garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos a la supervivencia (salud, alimentación, nutrición y asistencia social), al desarrollo (educación y cultura) y a la protección contra el abuso (violencia, explotación y discriminación).

En el PEF 2017, se señaló que: “la relevancia del programa transversal para la atención de niñas, niños y adolescentes permite identificar el conjunto de programas para la atención de la infancia y la adolescencia; tener un panorama integral para garantizar sus derechos; integrar los esfuerzos de los diferentes actores que trabajan en favor de la niñez y la adolescencia, y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, además de que constituye un precedente para la evaluación de las políticas públicas para la infancia y la adolescencia”.

De acuerdo con el diagnóstico de Liconsa S.A de C.V., el problema que dio origen al Pp S052 se refiere a la población en condiciones de pobreza que tiene insuficientes niveles de nutrición, sin que en éste se cuantificara la población infantil y adolescente en condiciones de pobreza que tiene elevada prevalencia de desnutrición crónica, anemia, sobrepeso y obesidad.

Para atender esa problemática, en el PEF 2017, se estableció la política pública orientada a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, mediante la autorización de 89 programas presupuestarios en el Anexo Transversal Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, por un monto de 759,246,432.7 miles de pesos. En ese conjunto de programas se incluyó el S052 “Programa de Abasto Social de Leche”, con objeto de producir y distribuir leche fortificada para que la población en general, cuyo ingreso familiar está por debajo de la línea de bienestar acceda a su consumo, incluida la infantil y adolescente, a efecto de contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, para lo cual le fueron autorizados 3,736,877.8 miles de pesos, el 0.5% de los recursos aprobados al anexo transversal para la atención de las niñas, niños y adolescentes.

A fin de verificar los avances en el cumplimiento de esa política pública, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2017 se autorizaron 6 auditorías de desempeño, el 6.7% de los 89 programas presupuestarios y el 26.2% (199,147,055.2 miles de pesos) de los 759,246,432.7 miles de pesos autorizados para el efecto. Los resultados de las auditorías de desempeño núms. 11-GB Coordinación con las Instancias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; 240-DS Protección y restitución de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; 276-DS Programa de Abasto Social de Leche; 215-DS Atención

a la salud: niñas, niños y adolescentes; 250-DS Atención a la salud: niñas, niños y adolescentes, y 281-DS Desarrollo cultural: niñas, niños y adolescentes permitieron emitir un mensaje integral respecto del avance en la atención, protección y restitución de los derechos de la población infantil y adolescente, la nutrición, la salud y la cultura.

Resultados

1. Cumplimiento de los requisitos de la MIR

La nomenclatura del Pp S052 se correspondió con la clasificación de programas presupuestarios del Manual de Programación y Presupuesto 2017, de la modalidad “S” relativa al otorgamiento de subsidios a los sectores sociales y privados o a las entidades federativas y municipios, además de encontrarse sujetos a reglas de operación, ya que éste se enfoca a fortalecer el cumplimiento del derecho social a la alimentación, mediante la distribución de leche subsidiada a los distintos grupos poblacionales, por lo que se determinó que las actividades realizadas por el programa son congruentes con la clasificación del mismo.

Liconsa definió que el problema que atendería el Pp S052 es: “la población en condiciones de pobreza tiene insuficientes niveles de nutrición”. En el árbol de problemas del programa se identificaron las causas y los posibles efectos en caso de no atenderse. Con base en éste, se determinó que la pobreza y la discriminación son las principales causales de una deficiente alimentación y de bajos niveles de ingresos y educación, dando como resultado enfermedades, baja talla y peso, desigualdad e inequidad social y un inadecuado rendimiento escolar, lo que impide el desarrollo de capacidades físicas e intelectuales de la población en condición de pobreza y limita el desarrollo económico del país. Sin embargo, el programa no especificó a la población infantil y adolescente como población susceptible de atender, ya que se refiere a la totalidad de la población en situación de pobreza.

Determinado el árbol de problemas, Liconsa consolidó los medios y los fines en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), en los niveles de fin, propósito, componentes y actividades, de los cuales su análisis se muestra a continuación:

A) Lógica vertical de los objetivos del programa

El análisis de la lógica vertical de la MIR permite verificar la relación directa de causa-efecto que existe entre los diferentes objetivos de la matriz. Los resultados de la revisión de la MIR del Pp S052 “Programa de Abasto Social de Leche”, a cargo de Liconsa, S. A. de C. V., se exponen en el cuadro siguiente:

ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S052
 “PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE” A CARGO DE LICONSA, S. A. DE C. V.

Nivel	Objetivo	Análisis Lógica Vertical (comentarios)
Fin	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, por medio de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad.	El objetivo de fin focaliza la atención de la población en situación de pobreza que tiene insuficientes niveles de nutrición para el acceso al consumo de leche fortificada. El objetivo de nivel fin es consistente con los objetivos 2.1, “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población”, del PND 2013-2018, y 1, “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, mediante acciones que incidan positivamente en la alimentación la salud y la educación”, del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, ya que al propiciar el consumo de leche fortificada de calidad, contribuye a que el derecho a la alimentación se cumpla, y a que las personas en condición de pobreza mejoren su bienestar, tal y como lo establecen los documentos programáticos de mediano plazo.
Propósito	Las personas integrantes de los hogares beneficiarios acceden al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.	El objetivo de nivel de propósito es adecuado, debido a que mantiene una relación causa-efecto con el nivel de fin, constituye un resultado directo a ser logrado en la población beneficiaria. Si las personas acceden al consumo de leche fortificada a un bajo precio, el programa contribuirá a que el Estado garantice el derecho a la alimentación y reduzca las condiciones de desigualdad en las personas.
Componente	Leche fortificada de bajo precio distribuida.	El objetivo de componente precisa los bienes y servicios que entrega el programa, y que contribuye al cumplimiento del objetivo de propósito, ya que al distribuir leche fortificada a un bajo precio, los hogares acceden al consumo de leche.
Actividad	Producción y fortificación de leche.	Los objetivos de nivel actividad son consistentes con el de componente, ya que mediante la producción y fortificación de leche; la participación del PASL en la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH); la identificación de los beneficiarios y el suministro de leche, se contribuye a la distribución de leche de calidad y se reduce la carencia alimentaria en los sectores de la población más desfavorecidos.
	Distribución de leche fortificada.	
	Participación del PASL en la CNCH.	
	Identificación de beneficiarios.	

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Presupuesto de Egresos de la Federación, 2017. Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario S052.

La lógica vertical de la MIR del Pp S052 es adecuada porque permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivo de la matriz, debido a que se alineó con los objetivos de planeación nacional y sectorial, el programa contribuye a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho a la alimentación de toda la población, principalmente la que se encuentra en situación de pobreza, mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad subsidiada.

La entidad fiscalizada no diseñó los objetivos que permitan valorar su contribución al cumplimiento de la política pública orientada a atender a la población infantil y adolescente prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando en ese documento se autorizaron recursos al Pp S052 para apoyar ese segmento poblacional.

A continuación, se presenta el análisis de la lógica horizontal:

B) Lógica horizontal de los indicadores del programa

En este apartado se analizaron los indicadores del programa, para verificar si éstos permiten medir el grado de cumplimiento del objetivo del programa en sus cuatro niveles.

La MIR del programa incluye 30 indicadores, cuya clasificación es la siguiente:

- 6 estratégicos (20.0%): uno en el nivel fin; 2 en el nivel propósito, y 3 en el nivel componente.
- 24 de gestión (80.0%): 11 en el nivel componente, y 13 en el nivel actividad.

Los resultados se muestran a continuación:

– Indicador de fin

Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, mediante acciones que incidan positiva-mente en la alimentación, la salud y la educación mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad.	Población infantil en situación de malnutrición.	Variable uno: (Número de niños menores de 5 años en situación de desnutrición crónica / Total de población de menores de 5 años) *100
	1.1 Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años	Variable dos: (Número de niños menores de 5 años con anemia / Total de población de menores de 5 años) *100
	1.2 Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad	Variable tres: (Número de niños entre 0 y 11 años con sobrepeso u obesidad / Total de población entre 0 y 11 años) *100
	1.3 Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 0-11 años de edad.	

El indicador definido por Liconsa no valora el cumplimiento del objetivo al que se encuentra alineado, ya que no mide de qué manera se incide positivamente en la alimentación, mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad. El indicador se orientó a valorar la prevalencia de desnutrición y de anemia en menores de 5 años, y de sobrepeso en niños de 0 a 11 años. Los métodos de cálculo se refieren a un año y no a un periodo de tiempo que permitan determinar si se ha disminuido o aumentado la prevalencia de estos padecimientos.

– Indicadores de propósito

Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Las personas integrantes de los hogares beneficiarios acceden al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio.	P.1 Margen de ahorro por litro de leche de las familias beneficiarias del programa.	((Precio comercial de leches equivalentes a la leche distribuida por Liconsa - precio de leche Liconsa)/ Precio comercial de leches equivalentes a la leche distribuida por Liconsa) *100
	P.2 Porcentaje de cobertura de los hogares objetivo.	(Hogares atendidos / Hogares objetivo) *100

El indicador “Margen de ahorro por litro de leche de las familias beneficiarias del programa” no es consistente con el objetivo, ya que no precisa la proporción de la población beneficiaria que accede al consumo de leche fortificada de calidad a bajo precio. El método de cálculo al medir la proporción de ahorro en la adquisición de leche, permite hacer un comparativo entre los costos de las leches comerciales equivalentes a la leche de Liconsa.

El indicador “Porcentaje de cobertura de los hogares objetivo” permite valorar el cumplimiento de su objetivo, ambos se refieren a la cobertura de hogares que son atendidos por el programa. El método de cálculo mide el cumplimiento del objetivo y su indicador.

– Indicadores de componente

Para el cumplimiento del objetivo de componente relativo a leche fortificada de bajo precio distribuida, Liconsa definió 14 indicadores, los cuales se muestran a continuación:

Objetivo	Indicador	Método de cálculo
Leche fortificada de bajo precio distribuida.	C.1 Porcentaje de adultos mayores de 60 y más años beneficiados respecto del total del padrón.	(Adultos mayores de 60 y más años atendidos/Total de población beneficiaria)*100
	C.2 Cobertura de los hogares programados a atender.	(Hogares atendidos/Hogares programados a atender)*100
	C.3 Número de hogares atendidos por el Programa de Abasto Social de Leche.	Número de hogares atendidos.
	C.4 Porcentaje de mujeres atendidas por el PASL, respecto al total de beneficiarios.	(Total de población femenina atendida/Total de población beneficiaria)*100
	C.5 Porcentaje de enfermos crónicos y personas con discapacidad beneficiarias respecto del total del padrón.	(Enfermos crónicos y personas con discapacidad atendidas/Total de población beneficiaria)*100
	C.6 Porcentaje de Mujeres en período de gestación o lactancia beneficiarias respecto del total del padrón.	(Mujeres en período de gestación o lactancia atendidas/Total de población beneficiaria)*100
	C.7 Porcentaje de beneficiarios niñas y niños menores de 5 años respecto del total del padrón.	(Niñas y niños menores de 5 años atendidos/Total de población beneficiaria)*100
	C.8 Porcentaje de cumplimiento de atención a la población programada.	(Población atendida/Población programada)*100
	C.9 Porcentaje de beneficiarios por niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad respecto del total del padrón.	(Niñas y niños de 6 meses a 12 años atendidos/Total de población beneficiaria)*100
	C.10 Porcentaje de mujeres de 45 a 59 años beneficiarias respecto del total del padrón.	(Mujeres de 45 a 59 años atendidas/Total de población beneficiaria)*100
	C.11 Porcentaje de mujeres adolescentes de 13 a 15 años beneficiarias respecto del total del padrón.	(Mujeres adolescentes de 13 a 15 años atendidas/Total de población beneficiaria)*100
	C.12 Número de beneficiarios atendidos del programa de abasto social.	Número de beneficiarios del programa de abasto social
	C.13 Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes (Factor de retiro).	Litros distribuidos mensualmente/Número de beneficiarios
	C.14 Porcentaje de cumplimiento del Programa de Distribución.	(Litros distribuidos acumulados en el periodo/Litros distribuidos programados en el periodo)*100

El indicador “Porcentaje de adultos mayores de 60 y más años beneficiados respecto del total del padrón” se alinea con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de adultos mayores de 60 años y más beneficiados con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Cobertura de los hogares programados a atender” mide la proporción de hogares atendidos por el programa. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con

el indicador. El indicador “Número de hogares atendidos por el Programa de Abasto Social de Leche” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, mide la proporción de hogares atendidos por el programa. El método de cálculo se refiere a una sumatoria y no a una relación entre variables para obtener un porcentaje.

El indicador “Porcentaje de mujeres atendidas por el PASL, respecto al total de beneficiarios” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de mujeres beneficiadas con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de enfermos crónicos y personas con discapacidad beneficiarias respecto del total del padrón” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de enfermos crónicos y personas con discapacidad beneficiados con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de mujeres en periodo de gestación o lactancia beneficiarias respecto del total del padrón” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de mujeres en período de gestación o lactancia beneficiadas con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de beneficiarios niñas y niños menores de 5 años respecto del total del padrón” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de niñas y niños menores de 5 años beneficiados con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de cumplimiento de atención a la población programada” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de la población total beneficiada con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de beneficiarios por niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad respecto del total del padrón” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de niñas y niños de 6 meses a 12 años beneficiados con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de mujeres de 45 a 59 años beneficiarias respecto del total del padrón” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de las mujeres de 45 a 59 años beneficiadas con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de mujeres adolescentes de 13 a 15 años beneficiarias respecto del total del padrón” se encuentra alineado con el objetivo de leche fortificada de bajo precio distribuida, ya que mide la proporción de adolescentes de 13 a 15 años beneficiados con leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Número de beneficiarios atendidos del programa de abasto social” es similar al indicador denominado “Porcentaje de cumplimiento de atención a la población programada”,

ya que ambos miden la proporción de la población atendida por el programa. El método de cálculo se refiere a una sumatoria y no a una relación entre variables que den como resultado una proporción.

El indicador “Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes” permite medir la eficiencia de programa en la entrega de leche fortificada a bajo precio distribuida, ya que mide el promedio de litros a que tiene derecho recibir la población objetivo. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de cumplimiento del programa de distribución” es similar al indicador denominado “Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes”, ya que ambos miden la proporción de distribución de leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

– Indicadores de actividad

Para valorar los objetivos de actividad, Liconsa diseñó 13 indicadores, los cuales se muestran a continuación:

Nivel	Indicador	Método de calculo
Producción y fortificación de leche	A.1 Porcentaje de cumplimiento del contenido de proteínas en la leche fortificada Liconsa respecto a lo establecido en la NOM-155-SFI-2012.	(Contenido proteico en leche Liconsa/Contenido de proteínas que marca la NOM) *100
	A.2 Porcentaje de cumplimiento del contenido de ácido fólico en leche fortificada Liconsa.	(Ácido fólico promedio en leche Liconsa/Contenido de ácido fólico que marca la etiqueta) *100
	A.3 Porcentaje de participación de leche fluida en la producción de Liconsa.	(Litros producidos de leche fluida/Litros de leche producidos totales) *100
	A.4 Porcentaje de cumplimiento del contenido de hierro en leche fortificada Liconsa.	(Hierro promedio en leche Liconsa/Contenido de hierro que marca la etiqueta) *100
	A.5 Costo integrado por litro de leche.	(Costos de producción por litro de leche + Costos de operación por litro de leche)
	A.6 Porcentaje de cumplimiento de la producción para el Programa de Abasto Social de Leche.	(Litros producidos al trimestre/Litros programados) *100
Distribución de leche fortificada	A.7 Porcentaje de participación de la leche distribuida en convenios con actores sociales con respecto al total de leche distribuida para el Programa de Abasto Social.	(Litros de leche distribuidos para los convenios con actores sociales/Total de litros distribuidos para el PASL anualmente) *100
	A.8 Número de litros distribuidos para el abasto social.	Número de litros de leche distribuidos
	A.9 Porcentaje de participación que representa la leche en polvo distribuida con respecto al total de leche distribuida para el Programa de Abasto Social.	(Litros de leche en polvo distribuidos/Total de litros distribuidos por el PASL anualmente) *100
	A.10 Porcentaje de participación de la leche distribuida en abasto comunitario con respecto al total de leche distribuida para el Programa de Abasto Social.	Identifica el grado de participación en el surtimiento de litros de leche en la modalidad de abasto comunitario para el programa de abasto social
	A.11 Porcentaje de participación que representa la leche fluida distribuida con	(Litros de leche fluida distribuidos/Total de litros distribuidos por el PASL anualmente) *100

Nivel	Indicador	Método de calculo
	respecto al total de leche distribuida para el Programa de Abasto Social.	
Participación del PASL en CNCh	A.12 Incorporación al PASL de personas en condición de pobreza extrema con carencia alimentaria identificadas como población objetivo de la CNCh.	Número de altas al PASL que forman parte del SIFODE con la característica de Pobreza Extrema con Carencia Alimentaria/Altas estimadas al PASL de personas que forman parte del SIFODE con la característica de Pobreza Extrema con Carencia Alimentaria x 100
Identificación de beneficiarios	A.13 Incremento neto del padrón de beneficiarios.	$((\text{Número de beneficiarios atendidos del período actual} / \text{Número de beneficiarios atendidos del período anterior}) - 1) * 100$

El indicador “Porcentaje de cumplimiento del contenido de proteínas en la leche fortificada Liconsa respecto a lo establecido en la NOM-155-SFI-2012” permite valorar si la leche subsidiada por el programa cumplió con los requisitos mínimos de proteínas establecidas en la norma. El método de cálculo permite valorar el cumplimiento del objetivo y del indicador.

El indicador “Porcentaje de cumplimiento del contenido de ácido fólico en leche fortificada Liconsa” permite valorar si la leche subsidiada por el programa cumplió con los requisitos mínimos de ácido fólico. El método de cálculo no permite valorar el cumplimiento de requisitos mínimos de ácido fólico, ya que lo compara respecto de lo que marca la etiqueta y no de lo establecido en alguna norma.

El indicador “Porcentaje de participación de leche fluida en la producción de Liconsa” permite valorar la participación de la producción de leche líquida respecto de los litros totales producidos. El método de cálculo permite valorar el cumplimiento del objetivo y del indicador.

El indicador “Porcentaje de cumplimiento del contenido de hierro en leche fortificada Liconsa” permite valorar si la leche subsidiada por el programa cumple con los requisitos mínimos de hierro. El método de cálculo no permite valorar el cumplimiento de requisitos mínimos de hierro, ya que lo compara contra lo que marca la etiqueta y no contra alguna la norma.

El indicador “Costo integrado por litro de leche” se encuentra alineado al objetivo de producción y fortificación de leche, el cual permite valorar los costos de producción por litro de leche más los costos de operación; sin embargo, el método de cálculo no permite determinar si el costo de la producción de leche se ajusta a un parámetro en específico, ya que únicamente se refiere a una sumatoria del costo de producción de la leche por parte de Liconsa.

El indicador “Porcentaje de cumplimiento de la producción para el Programa de Abasto Social de Leche” es similar al indicador denominado “Porcentaje de participación de leche fluida en la producción de Liconsa”, ya que ambos miden la proporción de producción de leche fortificada. El método de cálculo es consistente con el objetivo y con el indicador.

El indicador “Porcentaje de participación de la leche distribuida en convenios con actores sociales con respecto al total de leche distribuida para el Programa de Abasto Social” permite valorar la participación de distribución de leche mediante convenios con actores sociales. El método de cálculo permite determinar la proporción de leche distribuida y mide el cumplimiento del objetivo y de su indicador.

El indicador “Número de litros distribuidos para el abasto social” permite valorar la distribución de leche para el abasto social. El método de cálculo se refiere a una sumatoria de distribución de leche fortificada y no a una relación de variables o que permita hacer un comparativo en un periodo de tiempo para determinar si los litros de leche para el abasto social han aumentado o disminuido.

El indicador “Porcentaje de participación que representa la leche en polvo distribuida con respecto al total de leche distribuida para el Programa de Abasto Social” permite valorar la participación de distribución de leche en polvo distribuidos respecto del total de litros distribuidos anualmente. El método de cálculo mide el cumplimiento del objetivo y de su indicador.

El indicador “Porcentaje de participación de la leche distribuida en abasto comunitario con respecto al total de leche distribuida para el Programa de Abasto Social” permite valorar la participación de la leche distribuida en abasto comunitario respecto del total de litros distribuidos. El método de cálculo hace referencia a la identificación del grado de participación de surtimiento de litros de leche y no a una relación entre variables que obtenga un resultado determinado.

El indicador “Porcentaje de participación que representa la leche fluida distribuida con respecto al total de leche distribuida para el Programa de Abasto Social” permite valorar la participación de distribución de leche fluida, respecto del total de litros distribuidos anualmente. El método de cálculo mide el cumplimiento del objetivo y de su indicador.

El indicador “Incorporación al PASL de personas en condición de pobreza extrema con carencia alimentaria identificadas como población objetivo de la CNcH” se encuentra alineado al objetivo de participación del PASL en CNcH, el cual permite valorar la incorporación de personas en condiciones de pobreza con carencia alimentaria identificadas como población objetivo de la CNcH.

El indicador “Incremento neto del padrón de beneficiarios” se encuentra alineado al objetivo de identificación de beneficiarios, el cual permite valorar el aumento del padrón de beneficiarios. El método de cálculo permite medir el incremento en el padrón de beneficiarios respecto del año anterior.

En conclusión, la nomenclatura del Pp S052 se correspondió con la clasificación de programas presupuestarios del Manual de Programación y Presupuesto de la modalidad “S” relativas al otorgamiento de subsidios a los sectores sociales y privados o a las entidades federativas y municipios, además de encontrarse sujetos a reglas de operación, ya que éste se enfoca a fortalecer el cumplimiento del derecho social a la alimentación, mediante la distribución de leche subsidiada a los distintos grupos poblacionales, por lo que se determinó que las actividades realizadas por el programa son congruentes con la clasificación del mismo.

La lógica vertical de la MIR del programa es adecuada porque permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivo de la matriz, debido a que se alineó con los objetivos de planeación nacional y sectorial, el programa contribuye a fortalecer el cumplimiento efectivo del derecho a la alimentación de toda la población, principalmente, la que se encuentra en situación de pobreza, mediante el acceso al consumo de leche fortificada de calidad subsidiada.

Del análisis de la lógica horizontal de los indicadores y objetivos de la MIR del programa, se determinó que, de los 30 indicadores diseñados, 19 (63.3%) se alinearon al cumplimiento de su objetivo, 7 (23.3%) tuvieron deficiencias, y únicamente 4 (13.3%) se orientaron a atender a las niñas, niños y adolescentes. Los 4 indicadores son insuficientes para valorar su contribución al cumplimiento de la política pública orientada a atender a ese segmento poblacional prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando se autorizaron recursos al Pp S052 para atender ese segmento poblacional.

Para atender las deficiencias detectadas, Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/3800/2018 del 10 de septiembre de 2018, remitió copia de la minuta de la mesa de trabajo del 21 de mayo de 2018 realizada entre la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Liconsa y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a fin de verificar la factibilidad de incorporar las sugerencias de mejora al diseño de la MIR del programa S052, derivadas de las revisiones previas sobre la consistencia metodológica de la matriz y la calidad de sus indicadores. Por su parte, el CONEVAL propuso la incorporación de nuevos indicadores que midan los resultados en la población objetivo mediante cambios en los niveles de desnutrición o anemia y en los patrones de consumo de leche fortificada en la población objetivo; así como el diseño de dos indicadores que permitan medir los efectos del programa en la mejora del acceso a la alimentación.

Respecto de la correcta definición de la población que busca atender el programa y, una vez definida, incorporarla a la redacción del propósito del programa de conformidad con la sintaxis que define la Metodología de Marco Lógico para este nivel de objetivos.

También proporcionó copia del programa de trabajo firmado por el Departamento de Evaluación de la Planeación, área responsable de la ejecución del programa de trabajo para la incorporación de los indicadores en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Abasto Social de Leche 2019, en el que se comprometen las actividades siguientes:

- Conclusión del seguimiento físico operativo del PASL.
- Análisis de los resultados del seguimiento.
- Integración de la ficha de indicadores a incorporar en la MIR.
- Solicitud a la SEDESOL para someter a la SHCP se autorice la incorporación de indicadores en la MIR.
- Gestión ante la SHCP para que se autorice la incorporación de indicadores en la MIR.
- Análisis y autorización para incorporar los indicadores en la MIR.
- Notificación a Liconsa de la autorización para incorporar los indicadores en la MIR.
- Incorporación de los indicadores en la MIR.

En cada actividad se designa a un responsable y las fechas de trabajo, con lo que se solventa lo observado.

2. Coordinación con el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

Mediante el oficio DFP/SCG/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018, Liconsa remitió nota explicativa en la que señaló que “la participación de la entidad fiscalizada, como empresa del sector desarrollo social, se circunscribe al reporte de la información del Programa de Abasto Social de Leche que da cuenta del cumplimiento de algunas actividades establecidas por algunas líneas de acción del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PRONAPINNA)”.

No obstante, Liconsa no acreditó que se hubiera coordinado con la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA para demostrar de qué manera contribuyó al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes señalada en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, con ello, promover que cuenten con las mismas oportunidades y condiciones de igualdad que el resto de la población.

Para atender esa deficiencia, Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/3800/2018 del 10 de septiembre de 2018, remitió copia del documento denominado “Criterios mínimos para la carga de actividades y resultados” del PRONAPINNA 2016-2018 elaborado en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual permitirá la captura de las actividades orientadas al cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción del programa de mediano plazo, con lo que se solventa lo observado.

3. Producción de leche fortificada

El resultado se divide en dos partes: la primera, relacionada con el cumplimiento de la meta de producción de leche fortificada y la segunda, orientada a evaluar la compra de leche de origen nacional a pequeños y medianos productores.

I. Producción de leche fortificada

Mediante oficio núm. DFP/SCG/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018, Liconsa proporcionó copia de la información de la programación mensual de leche de enero a diciembre de 2017. La información se presenta en la tabla siguiente:

PRODUCCIÓN DE LECHE LÍQUIDA Y EN POLVO PARA ABASTO SOCIAL MEDIANTE EL PASL, 2017

(Millones de litros y porcentajes)

	Líquida		Polvo		Total	Total	Diferencia	
	Meta	Producción	Meta	Producción	Programada	Producida	Absoluta	Porcentual
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)+(c)	(f)=(b)+(d)	(g)=(e)-(f)	(h)=(f/e) *100
Total	758.9	711.9	240.8	212.3	999.6	924.2	75.4	92.5
Enero	65.2	62.1	20.0	15.4	85.2	77.5	7.7	91.0

Febrero	57.8	55.7	20.0	21.2	77.7	76.9	0.8	99.0
Marzo	65.2	62.9	20.0	17.9	85.2	80.8	4.4	94.8
Abril	57.7	53.3	20.0	16.2	77.7	69.5	8.2	89.4
Mayo	67.8	65.3	20.2	15.5	88.0	80.9	7.2	91.9
Junio	65.3	62.5	20.2	19.6	85.5	82.1	3.4	96.0
Julio	65.4	60.5	19.7	20.0	85.1	80.5	4.6	94.6
Agosto	67.9	61.6	20.0	18.2	87.9	79.8	8.1	90.8
Septiembre	60.4	53.2	20.3	17.6	80.7	70.8	9.9	87.7
Octubre	67.9	63.8	20.5	20.2	88.4	84.0	4.4	95.0
Noviembre	60.4	58.8	20.4	15.8	80.8	74.5	6.2	92.2
Diciembre	57.9	52.2	19.5	14.7	77.4	66.8	10.5	86.3

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Liconsa mediante oficio núm. DFP/SGC/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

Con la revisión de los programas de producción de leche, se precisó que en 2017 Liconsa produjo 924.2 millones de litros de leche fortificada, que representaron el 92.5% de la meta de 999.6 millones de litros.

De los 924.2 millones de litros de leche producidos para abasto social, el 77.0% (711.9 millones) correspondió a leche líquida, el 93.8% de la meta de 758.9 millones de litros, y el 23.0% (212.3 millones) en presentación polvo, el 88.2% de la meta de 240.8 millones. Al respecto, Liconsa documentó que ese cumplimiento se debió a que en 2017 los beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche retiraron menos volúmenes de los considerados en el programa anual, motivo por el cual se produjo menos que lo programado, ya que de acuerdo con la entidad fiscalizada, la leche líquida no se puede almacenar.

En cuanto a la atención de los requerimientos de leche fortificada que cada uno de los 33 centros de trabajo^{5/} realiza mensualmente en el Sistema de Seguimiento a la Distribución, mediante la verificación física del sistema en las instalaciones de la entidad fiscalizada, se obtuvieron los resultados siguientes:

^{5/} De acuerdo con las **Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2017**, un centro de trabajo es la instancia que en su ámbito territorial es responsable de la operación del Programa, cada uno corresponde a una entidad federativa, en el caso del Estado de México cuenta con dos centros: Metropolitano Norte y Sur. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2016.

PROGRAMACIÓN Y PRODUCCIÓN DE LECHE LÍQUIDA Y EN POLVO PARA ABASTO SOCIAL MEDIANTE EL PASL, 2017
(Millones de litros y porcentajes)

Mes	Líquida		Polvo		Total	Total	Diferencia %		
	Requerida (a)	Producida (b)	Requerida (c)	Producida (d)	requerida (e)=(a)+(c)	producida (f)=(b)+(d)	(g)=(b/a) *100	(h)=(d/c) *100	(i)=(f/e) *100
Total	775.7	711.9	220.7	212.3	996.4	924.2	91.8	96.2	92.8
Enero	64.4	62.1	15.6	15.4	80.0	77.5	96.4	98.7	96.9
Febrero	56.9	55.7	18.9	21.2	75.8	76.9	97.9	112.2	101.5
Marzo	64.1	62.9	18.5	17.9	82.6	80.8	98.1	96.8	97.8
Abril	56.7	53.3	20.0	16.2	76.7	69.5	94.0	81.0	90.6
Mayo	66.6	65.3	18.2	15.5	84.8	80.9	98.0	85.2	95.4
Junio	64.1	62.5	16.9	19.6	81.0	82.1	97.5	116.0	101.4
Julio	64.0	60.5	18.1	20.0	82.1	80.5	94.5	110.5	98.1
Agosto	65.8	61.6	19.0	18.2	84.8	79.8	93.6	95.8	94.1
Septiembre	74.6	53.2	16.9	17.6	91.5	70.8	71.3	104.1	77.4
Octubre	83.8	63.8	19.6	20.2	103.4	84.0	76.1	103.1	81.2
Noviembre	58.7	58.8	17.8	15.8	76.5	74.5	100.2	88.8	97.4
Diciembre	56.0	52.2	21.2	14.7	77.2	66.8	93.2	69.3	86.5

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Liconsa mediante oficio núm. DFP/SGC/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

En 2017, Liconsa atendió los requerimientos de los 33 centros de trabajo en promedio en 92.8%, ya que, en el ámbito nacional, la requisición del producto ascendió a 996.4 millones de litros de leche fortificada, y la producida fue de 924.2 millones. Por tipo de leche, la dependencia produjo 711.9 millones de leche líquida, el 91.8% de la requisición (775.7 millones de litros) y 212.3 millones en polvo, el 96.2% de lo solicitado (220.7 millones de litros).

II. Compra de leche a pequeños y medianos productores

En 2017, Liconsa S.A. de C.V., adquirió 499.9 millones de litros, cantidad que se ajustó a lo previsto por su H. Consejo de Administración de adquirir hasta 600.0 millones de litros a pequeños y medianos productores, como se muestra en el cuadro siguiente:

COMPRA DE LECHE NACIONAL PARA LA ELABORACIÓN DE LECHE FORTIFICADA, 2017

(Millones de litros)

Centro de trabajo	Litros		Total por centro de trabajo
	Centros de acopio	Plantas	
Total	364.0	135.9	499.9
1. Aguascalientes	15.6	0.0	15.6
2. Campeche	3.0	0.0	3.0
3. Colima	0.0	0.0	0.0

4.	Chiapas	5.5	0.0	5.5
5.	Chihuahua	18.3	109.9	128.2
6.	Estado de México	0.0	10.7	10.7
7.	Guanajuato	25.8	0.0	25.8
8.	Hidalgo	0.2	0.0	0.2
9.	Jalisco	234.5	8.8	243.3
10.	Michoacán	15.7	2.8	18.6
11.	Oaxaca	9.0	0.0	9.0
12.	Querétaro	1.4	0.0	1.4
13.	Veracruz	14.7	3.7	18.4
14.	Zacatecas	20.2	0.0	20.2

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Liconsa mediante oficio núm. DFP/SGC/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

De los 499.9 millones de litros de leche, el 72.8% (364.0 millones) correspondió a centros de acopio,^{6/} y el 27.2% (135.9 millones) provino de productores nacionales, cuyo destino fueron las 8 plantas industriales en las que se elaboró la leche líquida, ubicadas en Colima, Jalapa, Jalisco, Jiquilpan, Toluca, Tláhuac, Tlalnepantla y Tlaxcala, y a 1 planta productora de leche en polvo, en Querétaro.^{7/}

4. Calidad en la producción de la leche para el abasto social

Con la revisión de la información proporcionada se verificó que para el indicador “Porcentaje de cumplimiento del contenido de proteínas en la leche fortificada Liconsa, respecto de lo establecido en la NOM-155-SFI-2012”, la entidad fiscalizada reportó que la leche producida tuvo un contenido proteico de 31.2 g/L, cantidad mayor en 4.0% a la meta de 30.0 g/L, tal como lo señala la NOM-155-SCFI-2012, Leche-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba.

En cuanto al indicador “Porcentaje de cumplimiento del contenido de ácido fólico en leche fortificada Liconsa”, la entidad fiscalizada señaló que éste fue de 106.9 ug/L, mayor en 44.5% a los 74.0 ug/L previsto y para el indicador “Porcentaje de cumplimiento del contenido de hierro en leche fortificada Liconsa” éste fue de 13.6 mg/L, superior en 13.3% a los 12.0 mg/L previstos.

^{6/} Estos centros almacenan los litros de leche de pequeños y medianos ganaderos que suministran del producto a la entidad. Liconsa S. A. de C.V. <https://www.gob.mx/liconsa>

^{7/} Liconsa cuenta con 10 plantas industriales para la elaboración de leche fortificada 7 que producen leche líquida (Jalisco, Colima, Jiquilpan, Tláhuac, Tlaxcala, Toluca y Tlalnepantla), 1 leche en polvo (Querétaro) y 2 ambos tipos (Oaxaca y Jalapa). Mapa plantas Liconsa, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/155594/mapa_plantas_Liconsa_CON_DIRECCION_TF.pdf

Liconsa, mediante el “Programa de Evaluación del Producto Terminado” y el “Procedimiento del Muestreo y Evaluación del Producto Terminado-Leche Fluida VST-DP-PR-015”, seleccionó las muestras de leche que las plantas productoras proporcionaron a los laboratorios responsables para ser analizadas, derivado de ello, se emitió el resumen de calidad del producto terminado. La entidad fiscalizada proporcionó copia de las “Evaluaciones de calidad y análisis de vitaminas y minerales de leche fortificada de abasto social”, de enero a diciembre de 2017, las cuales incluyeron la determinación del contenido de hierro, zinc y ácido fólico; así como el valor promedio del contenido en las muestras por cada planta industrial.

Respecto de los indicadores de “Porcentaje de cumplimiento del contenido de ácido fólico en leche fortificada Liconsa” y “Porcentaje de cumplimiento del contenido de hierro en leche fortificada Liconsa”, se precisó que los contenidos mínimos se verifican por medio de la Norma Oficial Mexicana NOM-243-SSA1-2010 Productos y servicios. Leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y derivados lácteos. Disposiciones y especificaciones sanitarias. Métodos de prueba, cuyo objetivo es establecer las especificaciones sanitarias y nutrimentales que debe cumplir la leche, fórmula láctea, producto lácteo combinado y los derivados lácteos, así como con la Norma Oficial Mexicana NOM-155-SCFI-2012, Leche-Denominaciones, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba, la cual establece las denominaciones comerciales de los diferentes tipos de leche, que se comercializan dentro del país, y las especificaciones fisicoquímicas que deben reunir esos productos para ostentar dichas denominaciones, los métodos de prueba para demostrar su cumplimiento y la información comercial que deben contener las etiquetas de los envases que los contienen, con lo que la entidad fiscalizada demostró que realizó la verificación de la calidad en la elaboración de leche fortificada para el abasto social.

5. Distribución de leche fortificada

En 2017, Liconsa distribuyó 926.1 millones de litros de leche, el 92.6% de la meta de 999.6 millones de litros. De los 926.1 millones de litros distribuidos, 706.8 millones (76.3%) correspondieron a leche líquida, el 93.1% de la meta de 758.9 millones, y 219.3 millones (23.7%) a polvo, el 91.1% de la meta de 240.8 millones.

Los 926.1 millones de litros distribuidos fueron superiores en 0.2% a los 924.2 millones de litros producidos, como se muestra en el cuadro siguiente:

DIFERENCIAS OBSERVADAS ENTRE LA PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LECHE, 2017

(Millones de litros y porcentajes)

	Producción (1)	Distribución (2)	Meta de distribución (3)	Cumplimiento (4)=(2/3)*100	Diferencia % 5=((2/1)-1)*100
Total	924.2	926.1	999.6	92.6	0.2
Leche líquida	711.9	706.8	758.9	93.1	(0.7)
Leche en polvo	212.3	219.3	240.8	91.1	3.3

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Liconsa mediante oficio núm. DFP/SGC/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

La distribución de leche líquida fue de 706.8 millones de litros, menor en 0.7%, respecto de los 711.9 millones producidos, y la leche en polvo distribuida fue de 219.3 millones, superior en 3.3% a los 212.3 millones producidos.

En cuanto a la menor distribución de leche líquida, respecto de la producida, la entidad fiscalizada documentó que la diferencia se debió a devoluciones y empaques rotos de leche que ascendieron a 5.1 millones de litros; mientras que, en el caso del producto en polvo, se debió a que en los inventarios de las plantas productoras se dispuso de una proporción de leche almacenada que ascendió a 7.0 millones de litros.

6. Entrega de leche fortificada

Con el oficio núm. DFP/SCG/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018, Liconsa mediante nota núm. 28 informó que “el proceso de distribución de leche que se lleva a cabo en la Dirección de Abasto Social [...] inicia en las plantas procesadoras y concluye en los centros de trabajo para leche líquida y en polvo que se entrega por medio de los concesionarios y distribuidores mercantiles [...] la entrega de la leche se materializa por medio de las ventas de ésta [...]”, por lo que la dependencia no dispuso de la documentación para demostrar que los 926.1 millones de litros de leche distribuidos fueron entregados a las personas cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, entre ellas, a las niñas, niños y adolescentes, sin que se señalaran las causas correspondientes.

La entidad fiscalizada dispuso del indicador denominado “Promedio de litros distribuidos por beneficiario al mes”, el cual reportó un promedio de 11.1 litros por beneficiario; sin embargo, dicho indicador no asegura que se entregó la leche fortificada a la población en general, así como a la infantil y adolescente en condiciones de pobreza que registró insuficientes niveles de nutrición, por lo que no se pudo valorar su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para atender las deficiencias detectadas, Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/3800/2018 del 10 de septiembre de 2018, remitió una nota informativa en la que señala que “los mecanismos que se llevan a cabo para asegurar que la leche se entrega

a los hogares beneficiarios consiste en que una vez que la familia es aceptada y entregada su tarjeta de dotación, el centro de trabajo promueve a través del personal de promotoría social, para la venta de la leche Liconsa, se observe lo siguiente:

- a. Que se presente la tarjeta de dotación de leche, sin la cual no se entregará la leche.
- b. Que la tarjeta de dotación de leche sea vigente con base en la fecha de emisión.
- c. Para el caso de la leche líquida, se deberá perforar el día y mes en que el titular efectúa el retiro.
- d. En lo que se refiere a la leche en polvo, el titular de la tarjeta registre su nombre, firma o huella digital en el listado de Libro de Retiros de Leche en Polvo por Personas Beneficiarias de Liconsa anotando la fecha y cantidad retirada o en su caso, los datos requeridos en el Registro Adicional Complementario.
- e. En ningún caso, se entregará una dotación mayor a la autorizada respecto a la leche líquida o en polvo. No se deberá exceder la dotación autorizada por persona beneficiaria.

“Por otra parte y de conformidad con la vigencia anual de las tarjetas de cartón, al menos una vez al año los centros de trabajo deberán de canjear éstas a los hogares beneficiarios; a los hogares que no asistan a los puntos de venta para recibir su nueva tarjeta, se les aplicará la baja inmediata del padrón.

“Asimismo, para los puntos de venta de leche líquida, se lleva cabo cada semestre el pase de lista, el cual tiene como objetivo validar la asistencia de los hogares a retirar sus dotaciones de leche”.

Sin embargo, no proporcionó la evidencia documental que sustente que realizó las gestiones a fin de disponer de los mecanismos de control y del registro para asegurar que, en los ejercicios fiscales subsecuentes, la leche distribuida sea entregada a la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, entre ellas, a las niñas, niños y adolescentes, por lo que la observación prevalece.

2017-2-20VST-07-0276-07-001 **Recomendación**

Para que Liconsa, S.A. de C.V. disponga de los mecanismos de control y del registro para asegurar que, en los ejercicios fiscales subsecuentes, la leche distribuida sea entregada a la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, entre ellas, a las niñas, niños y adolescentes, a fin de valorar su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de lo establecido en el artículo 5, párrafo primero, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; Presupuesto de Egresos de la Federación 2017; numeral 2.1. de las Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2017, y objetivo 1, estrategia 2 y línea de acción 2, del Programa Institucional, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

7. Población infantil y adolescente atendida

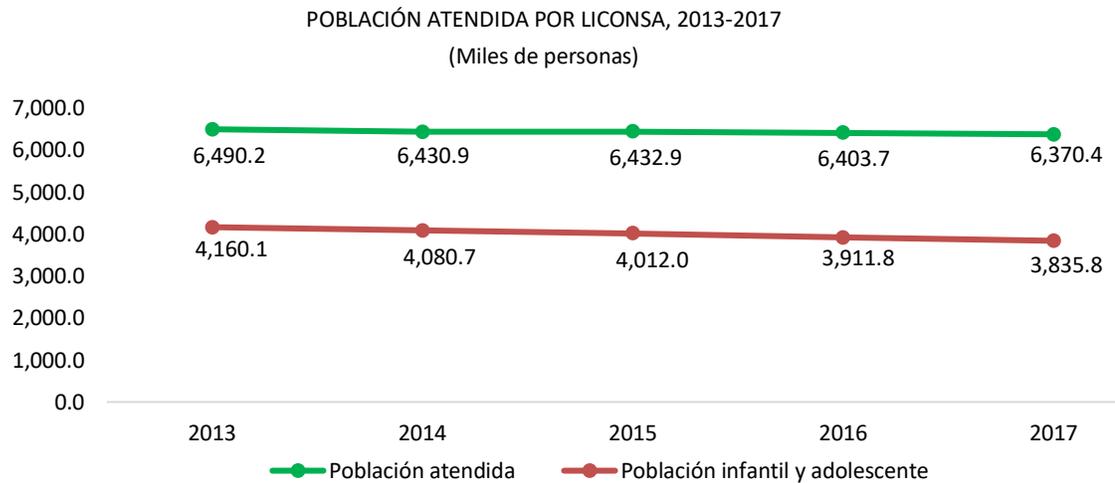
En 2017, Liconsa benefició con leche fortificada a 3,298.9 miles de niños de 6 meses a 12 años de edad, que representaron el 51.8% de los 6,370.4 miles de personas totales atendidas en ese año. Los 3,298.9 miles de niños menores de 12 años, representaron el 94.8%, a los 3,478.6

miles de niños programados por atender. La proporción de 51.8% fue similar a la meta de 53.8%.

En cuanto a los niños menores de 5 años, se identificó que benefició a 769.1 miles de niños, lo que representó el 12.1% del total de los beneficiarios en ese año (6,370.4). La proporción de 12.1%, representó el 88.3%, de la meta de 13.7% programada.

En relación con el cumplimiento de la proporción de mujeres y hombres de 13 a 15 años beneficiados por el programa, la dependencia registró la atención de 536.9 miles de personas, lo que significó el 8.4% de los 6,370.4 miles de personas totales atendidas en 2017. La proporción de 8.4% fue mayor en 25.4% a la meta de 6.7%.

En la gráfica siguiente, se muestra la tendencia de la población infantil y adolescente, respecto de la población atendida por el programa en el periodo 2013-2017:



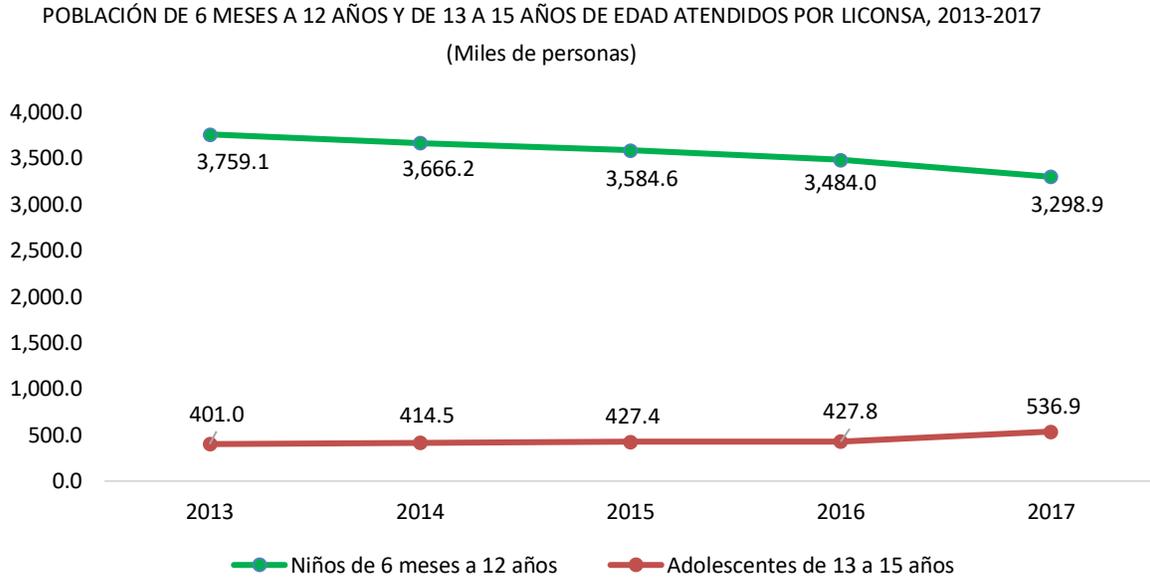
FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Liconsa mediante oficio núm. DFP/SGC/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

En el periodo 2013-2017, la población total atendida por Liconsa disminuyó en promedio anual en 0.5%, al pasar de 6,490.2 miles de personas a 6,370.4 miles de mexicanos, y la población infantil y adolescente de 15 años decreció en promedio anual en 2.0%, al pasar de 4,160.1 miles de personas a 3,835.8 miles de niños y adolescentes.

En 2013, la proporción de la población infantil y adolescente representó el 64.1% y, para 2017, significó el 60.2%, lo cual mostró una disminución de 7.7%, sin que Liconsa señalara las causas de esa situación.^{8/}

^{8/} La recomendación correspondiente a esta observación se encuentra en el resultado núm. 8 “Padrón de beneficiarios” referente a que Liconsa realice las gestiones para incrementar la inscripción de la población infantil y adolescente en el padrón de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche.

En cuanto a la tendencia de atención de las niñas y niños de 6 meses a 12 años y de las mujeres y hombres de 13 a 15 años, mediante el Pp S052, se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Liconsa mediante oficio núm. DFP/SGC/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

En el periodo 2013-2017, las niñas y niños de 6 meses a 12 años atendidos por Liconsa disminuyeron en promedio anual en 3.2%, al pasar de 3,759.1 miles de personas a 3,298.9 miles de infantes, mientras que la población adolescente de 13 a 15 años aumentó en promedio anual en 7.6%, al pasar de 401.0 miles de personas a 536.9 miles de adolescentes.

Aun cuando la entidad fiscalizada cumplió las metas de atención de la población infantil y adolescente, no acreditó que los 3,298.9 miles de niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, ni que los 536.9 miles de adolescentes de 13 a 15 años fueron personas que formaron parte de un hogar cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar, sin que se señalaran las causas correspondientes.

En conclusión, en 2017, Liconsa benefició con leche fortificada a 3,298.9 miles de niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, que representaron el 51.8% de los 6,370.4 miles de personas atendidas en ese año, porcentaje similar a la meta de 53.8%. Los 3,298.9 miles de niñas y niños menores de 12 años representaron el 94.8% de los 3,478.6 miles previstos de atender. En cuanto a los niños menores de 5 años, se identificó que benefició a 769.1 miles de niños, lo que representó el 12.1% del total de los beneficiarios en ese año, cumplimiento similar a la meta de 13.7%. Respecto de la proporción de mujeres y hombres adolescentes de 13 a 15 años beneficiados por el programa, la dependencia atendió a 536.9 miles de personas, lo que significó el 8.4% de los 6,370.4 miles de personas atendidas en 2017. La proporción de 8.4%, fue mayor en 25.4% a la meta de 6.7%.

La entidad fiscalizada, no acreditó que los 3,298.9 miles de niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, ni que los 536.9 miles de adolescentes de 13 a 15 años fueron personas que formaron parte de un hogar cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar.

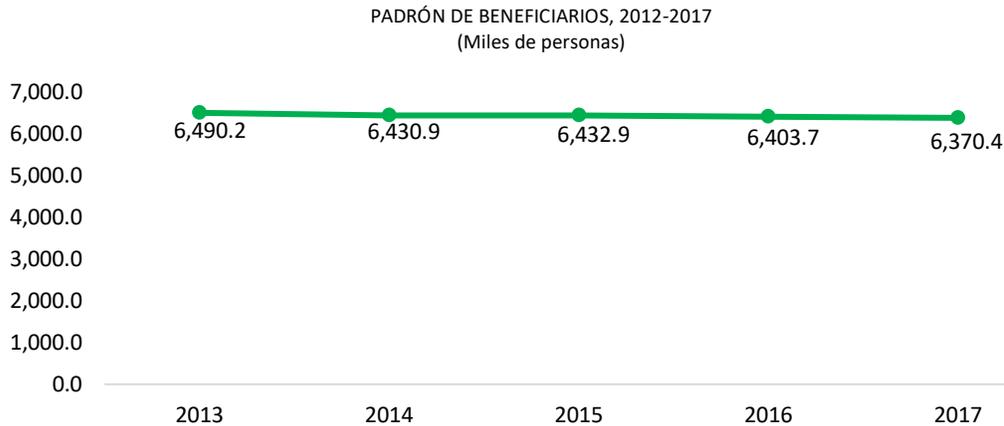
Para atender esa deficiencia, Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/3800/2018 del 10 de septiembre de 2018 remitió copia de los documentos que fueron elaborados en coordinación con la SEDESOL denominados “Lineamientos de Evaluación de Condiciones Socioeconómicas de los Hogares”, cuyo fin es evaluar las condiciones socioeconómicas, incluyendo la identificación de los integrantes u hogares en situación de pobreza que podrían recibir apoyo del programa. De los “Lineamientos de Integración, Uso y Compartición de Información Socioeconómica del Sistema de Focalización de Desarrollo”, con objeto de establecer los términos, criterios, condiciones y características de los procesos para la integración, uso, compartición y actualización de información socioeconómica de los beneficiarios del programa. De los “Lineamientos para los Procesos de Recolección de Información Socioeconómica y Captura”, a fin de establecer los instrumentos de recolección de información que deben ser empleados para la identificación de la población objetivo que permita la integración del padrón de beneficiarios del programa. La aplicación de estos lineamientos iniciará en 2019 y le permitirán a Liconsa, mediante la evaluación de la información socioeconómica y la evaluación de elegibilidad de las personas, cuantificar a la población infantil y adolescente que forma parte de un hogar cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar, a fin de integrar en su padrón de beneficiarios a la población que está por debajo de la Línea de Bienestar, con lo que se solventa lo observado.

8. Padrón de beneficiarios

En 2017, Liconsa reportó en su padrón de beneficiarios que atendió a 6,370.4 miles de personas que, comparados con los 6,403.7 miles de mexicanos beneficiados en 2016, representaron un decremento del 0.5%, por lo que no cumplió la meta prevista de incrementar el padrón en 0.03%.

La entidad fiscalizada informó que: “la disminución del padrón se debió a las bajas aplicadas por inasistencia, las cuales no han podido ser compensadas con nuevas altas, ya que las solicitudes de nuevas inscripciones en el padrón son menores a las bajas, esto en relación de abasto comunitario”. Por lo que la dependencia no acreditó que hubiera fortalecido los mecanismos de operación y control para incrementar el padrón de beneficiarios del programa específicamente con las personas cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar.

En el periodo 2013-2017, la tendencia del padrón de beneficiarios del Pp S052 se ha mantenido sin variaciones significativas, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por Liconsa mediante oficio núm. DFP/SGC/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

En el periodo 2013-2017, la población atendida total por Liconsa disminuyó en promedio anual en 0.5%, al pasar de 6,490.2 miles de personas a 6,370.4 miles de mexicanos, mientras que la población infantil y adolescente de 15 años decreció en promedio anual en 2.0%, al pasar de 4,160.1 miles de personas a 3,835.8 miles de niños y adolescentes, sin que la entidad fiscalizada hubiera acreditado las gestiones para incrementar el padrón de beneficiarios de ese segmento poblacional y cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar, lo cual significó una limitante para precisar la contribución del programa en el cumplimiento de la política pública orientada a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a efecto de atender la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para atender esa deficiencia, Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/3800/2018 del 10 de septiembre de 2018, remitió copia de la instrucción dirigida a las 33 gerencias metropolitanas para llevar a cabo las actividades siguientes:

- Diseñar e implementar una estrategia de promoción y difusión del Programa de Abasto Social de Leche tomando en consideración las particularidades de cada entidad federativa.
- Definir y ejecutar un programa de actividades orientadas a sensibilizar sobre las ventajas del consumo habitual de leche, resaltando los elementos nutricionales de la leche fortificada.
- Hacer llegar a la Dirección de Abasto Social la estrategia de trabajo y los informes periódicos de los avances en su ejecución incorporando evidencia documental y gráfica.

También remitió copia del programa de trabajo considerado a enero de 2019, en el cual se prevé llevar a cabo la ejecución de esas actividades que permitan incrementar el padrón de beneficiarios.

La entidad proporcionó copia del oficio núm. SPB/0202/2018 del 4 de junio de 2018, en el que la Subdirección de Padrón de Beneficiarios solicitó a la Unidad de Comunicación Social la elaboración de los materiales de difusión, lo que permitirá incrementar la inscripción de la población en general, y de manera específica del segmento infantil y adolescente, cuyo

ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar en el padrón de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche, con lo que se solventa lo observado.

9. Contribución del PASL a la disminución de la desnutrición de los niños, niñas y adolescentes

Mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018, Liconsa remitió nota informativa, en la que señaló que: “la frecuencia de medición de los indicadores de nivel de fin es sexenal y su unidad de medida es el porcentaje, el cual se obtiene a partir de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública, por lo que no se dispone de las bases de datos del número de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica, anemia, sobrepeso y obesidad; el resultado del indicador se podrá reportar una vez que el instituto publique los resultados del ENSANUT. El Programa de Abasto Social de Leche no cuenta con ningún estudio o estadística sobre el estado de salud de la población infantil y adolescente, en el que se identifique la morbi-mortalidad, o desnutrición; así como la contribución del programa para combatir dicho problema”.

Lo anterior limitó valorar en qué medida el PASL coadyuvó a la disminución de la desnutrición, anemia, sobrepeso y obesidad de la población infantil y adolescente. Asimismo, la entidad fiscalizada careció de las cifras de la población infantil y adolescente que fue atendida y que presentó mayor necesidad de micronutrientes; y tampoco dispuso de los indicadores para valorar la cobertura de atención de ese segmento poblacional, por lo que no se pudo evaluar su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Respecto de la meta sexenal, de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico, en el caso de que los indicadores cuenten con una frecuencia de medición mayor a la anual, deberán establecerse medidores intermedios que permitan evaluar el avance en el cumplimiento del objetivo.

Para atender esa deficiencia, Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió el oficio núm. DFP/MALM/3662/2018 del 30 de agosto de 2018, en el que la entidad solicitó a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEDESOL “se considere en el presupuesto para Liconsa recursos fiscales adicionales para realizar en el ejercicio 2019 una Evaluación de Impacto del Programa de Abasto Social de Leche, permitiendo evaluar la eficacia en el cumplimiento de su objeto social y su contribución en el desarrollo de la población que atiende Liconsa (ácido fólico, hierro y fortificación); así como al cumplimiento de la estrategia transversal de atención a niños, niñas y adolescentes y contar con cifras de la población infantil y adolescente que fue atendida y que presenta mayor necesidad de micronutrientes y poder realizar indicadores que valoren la cobertura de atención a este segmento”.

Al respecto, remitió la documentación en la que señaló que “el proyecto para la evaluación del impacto del Programa de Abasto Social de Leche se encuentra registrado dentro de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de los informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, y con base en el reporte de avances al mes de septiembre se registró un avance del 10.0% de cumplimiento en la acción relacionada con ‘Elaborar un análisis de factibilidad de Evaluación de Impacto (EI)’ etapa

necesaria previo a ser sometido al CONEVAL para su evaluación y visto bueno en su aplicación. A efecto de ser considerado en los estudios de impacto de esta dependencia, el estudio de factibilidad aprobado deberá ser presentado en el primer cuatrimestre de 2019.”

Asimismo, proporcionó el programa de trabajo enviado por la Dirección General Adjunta de Impacto de Programas Sociales de la SEDESOL, el cual se llevará a cabo una vez que se cuente con disponibilidad presupuestal para ejecutar la evaluación, como se muestra a continuación:

Informe de Avance de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)

ASM: Realizar una evaluación de procesos del PASL, en función de disponibilidad presupuestal		
Actividad	Documento probatorio	Observaciones
Elaborar términos de referencia (TdR) para la contratación de la evaluación de procesos.	Primera versión del TdR para evaluación de procesos al PASL.	Se requiere la adaptación, por parte de Liconsá, de la versión de los TdR, en donde se incluya la información solicitada en el documento por la Unidad Responsable del Pp (por ejemplo, descripción del Pp, datos de la UR, así como de la respectiva a la contratación).
Realizar la evaluación de procesos.		La realización de la evaluación de procesos está en función de la terminación de los TdR y la posterior contratación de la evaluación.
ASM: Realizar una evaluación de impacto del PASL		
Actividad	Documento probatorio	Observaciones
Elaborar un análisis de factibilidad de Evaluación de Impacto (EI).	Primera versión del guion para la elaboración del análisis de factibilidad.	Es necesaria la revisión del documento y, en su caso, envío de dudas o comentarios por parte de Liconsá para iniciar con el trabajo de análisis.
Realizar el Informe final de evaluación de impacto del PASL.		

La entidad realizó las gestiones necesarias para solicitar el presupuesto para realizar un estudio entre la población por atender y registrarlo en los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivados de los informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, el cual proporcionará información en materia de desnutrición, para disponer de las cifras de la población infantil y adolescente que presentó

mayor necesidad de micronutrientes, diseñar las estrategias e indicadores para valorar la cobertura de atención de ese segmento poblacional, y precisar su contribución en el cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes, con lo que se solventa lo observado.

10. Avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Liconsá señaló, mediante el oficio núm. DFP/MCT/302/2018 del 18 de enero de 2018, que: “hasta la fecha, la coordinadora de sector (SEDESOL) no ha hecho extensivo a la entidad de la participación que pueda tener esa dependencia en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), propiciando con ello el que Liconsá se ha mantenido al margen de los ODS”, por lo que, para 2017, la entidad no contó con una metodología específica que le permita medir su contribución al objetivo de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición a 2030.

Derivado de que corresponde al Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes la implementación de políticas públicas de los ODS en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, mediante la sesión del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y del que la Secretaría de Desarrollo Social forma parte, el 21 de diciembre de 2017 se aprobó el Acuerdo 01/2017 por el que se establecen los indicadores y metas “25 al 25: Objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes”, vinculándolos a la Agenda 2030 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

El documento denominado “25 al 25: Objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes” es una propuesta de política nacional de derechos de niñas, niños y adolescentes, que busca agrupar en 25 objetivos, lo que debe lograr el Estado Mexicano, a fin de garantizar los derechos reconocidos legalmente, y mejorar con ello condiciones, posibilidades y oportunidades.

Los 25 objetivos propuestos responden a los derechos reconocidos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y están agrupados según las 4 dimensiones utilizadas en el ámbito internacional por UNICEF (supervivencia, desarrollo, protección y participación), y que tienen una perspectiva de integralidad, como se muestra en el cuadro siguiente:

25 OBJETIVOS NACIONALES, 2017

Dominio	Objetivos
Supervivencia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salud y Seguridad Social 2. Mortalidad 3. Alimentación y Nutrición 4. Desarrollo Infantil Temprano 5. Embarazo Adolescente
Desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 6. Igualdad y No Discriminación 7. Pobreza y Carencias Sociales 8. Educación 9. Población Indígena 10. Población con Discapacidad 11. Entornos Seguros y Saludables 12. Vivienda, Agua y Saneamiento 13. Entornos Familiares e Institucionales
Protección	<ol style="list-style-type: none"> 14. Identidad 15. Vida Libre de Violencias 16. Protección Especial 17. Emergencias 18. Migrantes y Refugiados 19. Trabajo Infantil 20. Justicia
Participación	<ol style="list-style-type: none"> 21. Participación de niñas, niños y adolescentes 22. Contenidos y Medios de Comunicación 23. Brecha Digital (TIC's) 24. Cultura, Deporte y Esparcimiento 25. Institucionalidad

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en 25 al 25. Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada en la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Se señaló que, para cada objetivo se establecerán indicadores, y para cada uno de éstos, metas cuantitativas que den cuenta del avance esperado, los cuales deberán alcanzarse a más tardar en el año 2025.

Del análisis del documento, se precisó que, de los 25 objetivos previstos, 1 (4.0%) se orienta a la Secretaría de Desarrollo Social, para valorar su contribución en materia de alimentación y nutrición (objetivo 3), como se muestra en el cuadro siguiente:

CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA DE ABASTO SOCIAL DE LECHE EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS NACIONALES DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, 2017

Objetivo	Indicador
3. Alimentación y nutrición: Garantizar la seguridad alimentaria y el buen estado nutricional de niñas, niños y adolescentes, mediante la promoción de buenos hábitos alimenticios para prevenir y atender oportunamente la desnutrición crónica, la obesidad y el sobrepeso.	3.1 Porcentaje de NNA con inseguridad alimentaria moderada y severa
	3.2 Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con desnutrición
	3.3 Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con desnutrición crónica
	3.4 Porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con emaciación
	3.5 Porcentaje de NNA con sobrepeso y obesidad por sexo y grupos de edad
	3.6 Porcentaje de NNA con anemia por grupos edad

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en 25 al 25. Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Propuesta de Política Nacional para ser aprobada en la Segunda Sesión Ordinaria del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

De acuerdo con el documento del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, a partir de 2018, Liconsa, por ser una entidad coordinada por la SEDESOL, contribuirá al cumplimiento de 6 indicadores orientados a garantizar la seguridad alimentaria y el buen estado nutricional de niñas, niños y adolescentes, mediante la promoción de buenos hábitos alimenticios y gestiones para prevenir y atender oportunamente la desnutrición crónica, obesidad y sobrepeso, el 5.5% del total de 109 propuestos por la Secretaría Ejecutiva. Sin embargo, Liconsa no acreditó las medidas implementadas para contribuir al cumplimiento del objetivo orientado a garantizar la seguridad alimentaria y el buen estado nutricional de niñas, niños y adolescentes.

La entidad fiscalizada no se coordinó con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, a fin de asegurar el cumplimiento al 2025 del objetivo orientado a garantizar la seguridad alimentaria y el buen estado nutricional de niñas, niños y adolescentes, mediante la promoción de buenos hábitos alimenticios para prevenir y atender oportunamente la desnutrición crónica, la obesidad y el sobrepeso, por lo

que tampoco se pudo verificar su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/3800/2018 del 10 de septiembre de 2018, remitió una nota informativa en la que señaló "se están realizando acciones de coordinación con el SIPINNA. Sin embargo, es necesario llevar a cabo el estudio 'Evaluación de Impacto del Programa de Abasto Social de Leche' para conocer la contribución del programa en el cumplimiento de la estrategia transversal de atención a niñas, niños y adolescentes, así como para valorar la contribución del Programa de Abasto Social de Leche en materia de alimentación y nutrición, de acuerdo con los indicadores establecidos en el documento '25 al 25: Objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes'". Sin embargo, la entidad no acreditó que realizó las gestiones necesarias para coordinarse con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, por lo que la observación prevalece.

2017-2-20VST-07-0276-07-002 Recomendación

Para que Liconsa, S.A. de C.V. se coordine con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, a fin de contribuir el cumplimiento al 2025 del objetivo orientado a garantizar la seguridad alimentaria y el buen estado nutricional de niñas, niños y adolescentes, mediante la promoción de buenos hábitos alimenticios para prevenir y atender oportunamente la desnutrición crónica, la obesidad y el sobrepeso, comprometido en el documento denominado "25 al 25: Objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes", vinculándolos a la Agenda 2030 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, así como de la política pública de atención a ese segmento de la población prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de la declaración 55 del apartado "Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas", de la Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"; artículos 26 de la Convención de Viena; 6, de la Convención sobre los Derechos del Niño; 1, fracción II; 50, 125, 127, apartado A, fracción VII, y 130, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; objetivo 3 de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, y de la Exposición de Motivos y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

11. Ejercicio de los recursos

El presente resultado se divide en dos aspectos: el primero orientado a verificar el ejercicio del gasto y el segundo al cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos en el PEF.

a) Ejercicio del gasto

En 2017, la entidad fiscalizada ejerció 4,363,642.7 miles de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S052, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Pp	Capítulo	Denominación	Presupuesto			Diferencia			
			Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Absoluta		Porcentual	
						(d)=(c)-(a)	(e)=(c)-(b)	(f)=[(c)/(a)-1]*100	(g)=[(c)/(b)-1]*100
S052		Programa de Abasto Social de Leche	3,736,877.8	4,621,705.2	4,363,642.7	626,764.9	(258,062.5)	16.8	(5.6)
	1000	Servicios personales	712,063.1	750,327.5	685,740.3	(26,322.8)	(64,587.2)	(3.7)	(8.6)
	2000	Materiales y suministros	1,068,173.6	1,719,715.6	1,621,545.0	553,371.4	(98,170.6)	51.8	(5.7)
	3000	Servicios generales	754,102.8	948,663.9	852,819.1	98,716.3	(95,844.8)	13.1	(10.1)
	4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1,202,538.3	1,203,538.3	1,203,538.3	1,000.0	0.0	0.1	0.0

Fuente: elaborado por la ASF con información proporcionada por Liconsa S.A. de C.V., mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

Los 4,363,642.7 miles de pesos erogados y que fueron reportados en el Estado Analítico del Gasto, monto mayor en 16.8% a los 3,736,877.8 miles de pesos aprobados en el PEF 2017, e inferior en 5.6% al presupuesto modificado (4,621,705.2 miles de pesos). Del total del presupuesto ejercido, el 27.6% (1,203,538.3 miles de pesos) correspondió al capítulo de gasto 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas" para el abasto social de leche fortificada.

De los 4,363,642.7 miles de pesos ejercidos en el Pp S052, el 72.4% (3,160,104.4 miles de pesos) correspondieron a recursos propios de la empresa por la venta de leche, cuya autorización y registro del ejercicio se realizó mediante el formato denominado "Movimiento de Afectación Presupuestal y Pagos" (MAPP), en el que se encuentra la clasificación económica del gasto y la clasificación funcional programática definida en el Sistema de Control Presupuestal y Pagos. El 27.6% (1,203,538.3 miles de pesos) fueron recursos fiscales para el pago de proveedores de leche en polvo de importación, el cual se comprobó con las ocho CLC's que demostraron su ejercicio.

b) Cumplimiento de objetivos y metas aprobados en el PEF

Respecto del cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el PEF, se determinó que Liconsa dispuso de los sistemas de control presupuestario que contribuyan a su cumplimiento, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE METAS EN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S052 2017
(Metas y porcentajes)

Concepto	Meta (1)	Resultado (2)	% de cumplimiento $3=(2/1)*100$
Porcentaje de cumplimiento de la producción para el programa de abasto social de leche	100.0	92.5	92.5
Porcentaje de participación de leche fluida en la producción de Liconsa	75.9	77.0	101.5
Porcentaje de participación que representa la leche en polvo distribuida con respecto del total de leche distribuida por el Programa de Abasto Social.	24.1	23.0	95.4
Porcentaje de cumplimiento del contenido de proteínas en la leche fortificada Liconsa respecto a lo establecido en la NOM-155-SFI-2012	100.0	104.0	104.0
Porcentaje de cumplimiento del contenido de ácido fólico en leche fortificada Liconsa	100.0	144.5	144.5
Porcentaje de cumplimiento del contenido de hierro en leche fortificada Liconsa	100.0	113.3	113.3
Porcentaje de beneficiarios por niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad respecto del total del padrón	53.8	51.8	96.3
Porcentaje de beneficiarios niñas y niños menores de 5 años respecto del total del padrón	13.4	12.1	90.3
Porcentaje de mujeres adolescentes de 13 a 15 años beneficiarias respecto del total del padrón	6.7	8.4	125.4
Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años	n.d.	n.d.	n.d.
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad	n.d.	n.d.	n.d.
Prevalencia de sobrepeso y obesidad en niños y niñas de 0-11 años de edad	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: elaborado por la ASF con información proporcionada por Liconsa S.A. de C.V. mediante el oficio núm. DFP/SCG/MALM/1310/2018 del 28 de marzo de 2018.

n.d: no disponible.

De las 30 metas comprometidas en el PEF 2017, se precisó que 12 (40.0%) se relacionaron con procesos referentes a la atención de las niñas, niños y adolescentes para el acceso a leche fortificada, de las cuales Liconsa en 5 metas (41.7%) superó lo programado; en 4 metas (33.3%) reportó cumplimientos en un rango de 90.3% a 96.3%, y en 3 metas (25.0%) no se reportaron los resultados de los indicadores relacionados con la prevalencia de desnutrición crónica y anemia en niños y niñas menores de 5 años de edad.

12. Rendición de cuentas

Del análisis de la información incorporada en la Cuenta Pública de 2017, se precisó que la entidad fiscalizada no incluyó la información suficiente para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de sus objetivos y metas, ni del avance en la atención del problema público para el cual fue autorizado el Pp S052 "Programa de Abasto Social de Leche", ni de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, con ello, promover que cuenten con las mismas oportunidades y condiciones de igualdad que el resto de la población, sin que señalara las causas correspondientes.

Para atender esa deficiencia, Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió el oficio núm. DFP/SP/MALM/3614/2018 del 28 de agosto de 2018, en el que la Dirección de Finanzas y Planeación instruyó a la Subdirección de Presupuesto "se incorpore en la Cuenta Pública la información suficiente para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento del objetivo del Pp S052, del avance en la atención del problema público que dio origen al programa; así como su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación", con lo que se solventa lo observado.

13. Sistema de control interno

Derivado de la información proporcionada se determinó lo siguiente:

- Ambiente de control

En 2017, Liconsa estableció su misión, visión y objetivos estratégicos en el Código de Conducta disponible en su página institucional y acreditó su actualización en ese año. Remitió el Acta de la primera sesión ordinaria del ejercicio 2017 del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCE); contó con el Programa Anual de Trabajo 2017; realizó la encuesta de clima organizacional en 2017, de la que se derivó el Informe de Resultados de Clima y Cultura Organizacional (CCO) 2017; remitió el Programa de Prácticas de transformación de Clima y Cultura Organizacional, en el que se establecen las prácticas para llevarlo a cabo; acreditó la actualización del Manual de Organización; contó con la planeación estratégica institucional con mecanismos de control y seguimiento, realizado mediante el seguimiento trimestral al Programa Institucional 2017 y la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S052; acreditó que utilizó Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) para simplificar y hacer efectivo el control de la información y los procesos relacionados con la operación del Pp S052, y contó con un sistema de información integral y automatizado para el seguimiento y toma de decisiones en la operación del Pp S052.

- Administración de riesgos

Liconsa acreditó que implementó las etapas que establece el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno para identificar y evaluar riesgos, mediante el Sistema de Control Interno y del Proceso de Administración de Riesgos Institucionales 2017; realizó las encuestas de identificación de riesgos 2017; contó con el “Modelo de Administración de Riesgos de Liconsa”, con la “Matriz de Riesgos Institucional 2017” en la que llevó a cabo la evaluación de riesgos, la definición del mapa y la determinación de estrategias y dispuso de los reportes de los avances trimestrales del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos; acreditó el reporte anual del comportamiento de los riesgos, e identificó aquéllos relacionados con la corrupción, abusos y fraudes potenciales en la matriz de administración de riesgos.

Adicionalmente, Liconsa dispuso de los reportes de los avances trimestrales del Programa de Trabajo de Control Interno y del Programa de Administración de Riesgos; asimismo, remitió el material del “Taller de Riesgos I”, mediante el cual se realizó la sensibilización de la cultura de administración de riesgos.

- Actividades de control interno

Con la auditoría se observaron deficiencias que inciden en el cumplimiento de los objetivos de la entidad fiscalizada, debido a que en 2017:

Liconsa contó con las actas de la primera, segunda y tercera sesión ordinaria de 2017, del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), dónde analizó, evaluó y dio seguimiento a los objetivos y metas del Sistema de Control Interno Institucional, la administración de riesgos y a la auditoría interna y externa; aplicó la metodología para el uso de tecnológicas para mantener el control, actualización y clasificación de los sistemas de información; acreditó los instrumentos y mecanismos utilizados para medir los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos del Pp S052; contó con el seguimiento trimestral del Programa Institucional 2017, la MIR del Pp S052 como medios de verificación de las actividades relevantes, operaciones y autorizaciones relacionadas con el programa; con las operaciones y autorizaciones relacionadas con el Pp S052, para asegurar y salvaguardar los bienes de Liconsa que podían ser vulnerables al riesgo de pérdida, uso no autorizado, actos de corrupción, errores, fraudes y malversación de recursos, y con los controles necesarios en materia de TIC’s para asegurar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de información electrónica.

- Información y comunicación

Del análisis de la lógica vertical de los indicadores y objetivos de la MIR del programa, se determinó que, de los 30 indicadores diseñados, 7 (23.3%) tuvieron deficiencias, y únicamente 4 (13.3%) se orientan a atender a las niñas, niños y adolescentes. Estos últimos indicadores son insuficientes para valorar su contribución al cumplimiento de la política pública orientada a atender a ese segmento poblacional prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando se autorizaron recursos al Pp S052 para atenderlo.

Liconsa no dispuso de la documentación para demostrar que los 926.1 millones de litros de leche distribuidos en 2017 fueron entregados a las personas cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, entre ellas, a las niñas, niños y adolescentes.

Aun cuando la entidad fiscalizada cumplió en 2017 las metas de atención de la población infantil y adolescente, no acreditó que los 3,298.9 miles de niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, ni que los 536.9 miles de adolescentes de 13 a 15 años fueron personas que formaron parte de un hogar cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar.

En 2017, Liconsa reportó en su padrón de beneficiarios que atendió a 6,370.4 miles de personas que, comparados con los 6,403.7 miles de mexicanos beneficiados en 2016, representaron un decremento del 0.5%, por lo que no se cumplió la meta prevista de incrementar el padrón.

La entidad fiscalizada no dispuso de la información para demostrar en qué medida el PASL coadyuvó a la disminución de la desnutrición, anemia, sobrepeso y obesidad de la población infantil y adolescente.

En el periodo 2013-2017, la población infantil de 6 meses a 12 años decreció en promedio anual en 3.2%, al pasar de 3,759.1 miles de personas a 3,298.9 miles de infantes, sin que la entidad fiscalizada hubiera acreditado las gestiones para incrementar el padrón de beneficiarios de ese segmento poblacional y cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar.

La entidad fiscalizada careció de las cifras de la población infantil y adolescente que fue atendida y que presentó mayor necesidad de micronutrientes; y tampoco dispuso de los indicadores para valorar la cobertura de atención de ese segmento poblacional.

La entidad fiscalizada no acreditó que se hubiera coordinado con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos en materia nutricional al 2025, a fin de contribuir al cumplimiento de la política pública orientada a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Liconsa no incluyó en la Cuenta Pública de 2017, información sobre la población atendida mediante el Pp S052, la información que permita evaluar y dar seguimiento a la implementación de la política transversal para la atención de las niñas, niños y adolescentes, para garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos a la supervivencia (alimentación y nutrición) establecida en los Anexos Transversales del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

- Supervisión y mejora continua

La entidad fiscalizada acreditó que evaluó el Sistema de Control Interno Institucional, que identificó la causa de las debilidades de control interno, dio atención y seguimiento mediante los reportes trimestrales del programa de trabajo de control interno, supervisó e implementó la mejora de las operaciones y el control relacionadas con la operación del Pp S052 referente a la revisión y actualización de las normas y procedimientos de las direcciones de Producción, Comercial, Abasto Social y la Unidad Jurídica.

En síntesis, en 2017, Liconsa S.A. de C.V. aplicó integralmente 4 de las 5 normas de control interno, relacionadas con: “Ambiente de control”, “Administración de riesgos”, “Actividades de control” y “Supervisión y mejora continua”; no obstante, en la aplicación de la norma referente a la “Información y comunicación” se observaron deficiencias que implicaron que

no se proporcionara una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos y metas del Pp S052 “Programa de Abasto Social de Leche”.

Para atender esa deficiencia, Liconsa S.A. de C.V., en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que realizó las gestiones necesarias para atender las observaciones relacionadas con incorporar los indicadores que permitan evaluar su contribución en el cumplimiento de la política pública de atención de las niñas, niños y adolescentes; coordinarse con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; contar con la información que permita demostrar que la población infantil y adolescente atendida forma parte de un hogar cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar; incrementar la inscripción en el padrón de la población en general, y de manera específica del segmento infantil y adolescente; realizar un estudio para valorar su contribución en el cumplimiento de la estrategia transversal y de la atención de la población infantil y adolescente con elevada prevalencia de desnutrición crónica, anemia, sobrepeso y obesidad, disponer de las cifras de la población infantil y adolescente que presentó mayor necesidad de micronutrientes, e incorporar en la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales subsecuentes información para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento del objetivo del programa, del avance en la atención del problema público que le dio origen y de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes, lo que le permitirá disponer de un sistema de control interno que le proporcione una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos y metas del programa presupuestario S052 “Programa de Abasto Social de Leche”, con lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante el programa presupuestario S052 “Programa de Abasto Social de Leche”, Liconsa atendió a 3,835.8 miles personas menores de 15 años, que representaron el 60.2% de la población atendida; sin embargo, la entidad careció de la cuantificación de la población infantil y adolescente cuya familia se encuentra por debajo de la línea de bienestar y que presentó mayor necesidad de micronutrientes y, por lo tanto, que accedieron a ejercer el derecho a la nutrición. Tampoco contó con la información para determinar en qué medida atendió las prevalencias de desnutrición crónica, anemia, sobrepeso y obesidad en ese segmento poblacional, ni de su contribución en la política transversal de atención de las niñas, niños y adolescentes establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 que tiene como objetivo garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos a la supervivencia, entre ellas la nutrición.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 observaciones, las cuales 7 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 2 restantes generaron: 2 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 11 de septiembre de 2018, 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 con el fin de fiscalizar la

producción y distribución de leche fortificada para que la población infantil y adolescente cuyo ingreso familiar está por debajo de la línea de bienestar acceda a su consumo, a efecto de contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el diagnóstico del Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes 2016-2018, se señala como problemática que aún prevalece la falta de información actualizada, accesible, oportuna, confiable y objetiva de esa población; y en el diagnóstico de Liconsa el problema que dio origen al Pp S052 “Programa de Abasto Social de Leche” se refiere a la población en condiciones de pobreza que tiene insuficientes niveles de nutrición, sin que se cuantificara la magnitud del problema de la población en general; así como infantil, y adolescente que se encuentra en esa condición.

Para atender esa problemática, en el PEF 2017, se estableció la política pública orientada a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, mediante la autorización de 89 programas presupuestarios en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, Anexo Transversal Atención de Niñas, Niños y Adolescentes, por un monto de 759,246,432.7 miles de pesos. En ese conjunto de programas se incluyó el S052 “Programa de Abasto Social de Leche”, con objeto de producir y distribuir leche fortificada para que la población en general, cuyo ingreso familiar está por debajo de la línea de bienestar acceda a su consumo, incluida la infantil y adolescente, a efecto de contribuir al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación, para lo cual le fueron autorizados 3,736,877.8 miles de pesos, el 0.5% de los recursos otorgados al anexo transversal para la atención de las niñas, niños y adolescentes.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2017, Liconsa cumplió las metas de producción y distribución de leche fortificada para que la población en general, incluyendo la infantil y adolescente, acceda a su consumo, ya que produjo 924.2 millones de litros de leche fortificada, que representaron el 92.5% de la meta de 999.6 millones de litros y distribuyó 926.1 millones de litros, el 92.6 % de la meta de 999.6 millones de litros.

En 2017, la población infantil y adolescente atendida por Liconsa fue de 3,835.8 miles de personas menores de 15 años, que representaron el 60.2% de la población total atendida en ese año (6,370.4 miles de personas); no obstante, no acreditó que esas personas formaron parte de un hogar cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar; y careció de las cifras de la población en general, así como de la infantil y adolescente que presentó mayor necesidad de micronutrientes y no dispuso de la documentación para demostrar que los 926.1 millones de litros de leche distribuidos fueron entregados a la población en condiciones de pobreza que registró insuficientes niveles de nutrición, entre ella, a la infantil y adolescente, por lo que no se pudo valorar su contribución en el cumplimiento de la política pública orientada a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de atender la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Respecto de la contribución del programa en la atención de la desnutrición crónica, anemia, sobrepeso y obesidad en la población infantil y adolescente, la entidad no contó con la información para determinar en qué medida atendió esa problemática, ni de su contribución

en la política transversal de atención de las niñas, niños y adolescentes establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 orientada a garantizar el ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos a la supervivencia, entre ellos la nutrición.

La entidad fiscalizada no acreditó que, en 2017, hubiera realizado la evaluación del Pp S052 “Programa de Abasto Social de Leche”, para medir de qué manera contribuyó a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, situación que repercutió en que los resultados de dicha evaluación no fueran enviados a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA, quien a su vez los remitiría al Sistema Nacional de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes.

En opinión de la ASF, en 2017, Liconsa atendió a 3,835.8 miles de personas menores de 15 años que representaron el 60.2%, respecto de la población total que recibió leche fortificada a bajo precio (6,370.4 miles de personas); sin embargo, no acreditó que esas personas formaron parte de un hogar cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar y careció de las cifras de la población infantil y adolescente que presentó mayor necesidad de micronutrientes, no dispuso de la documentación para demostrar que los 926.1 millones de litros de leche distribuidos fueron entregados a la población en condiciones de pobreza que registró insuficientes niveles de nutrición, entre ella, la infantil y adolescente, no acreditó que se coordinó con la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA para apoyar la alimentación de la población infantil y adolescente cuya familia se ubica por debajo de la línea de bienestar, y no se dispuso de la información para demostrar que priorizó la atención de grupos de niñas y niños que presentaron mayor necesidad de micronutrientes y su contribución en el cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes comprometida en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en su Programa Institucional 2017.

La fiscalización al Pp S052 “Programa de Abasto Social de Leche” permitió que Liconsa, en el transcurso de la auditoría realizara las gestiones necesarias, a fin de incorporar los indicadores que permitan evaluar su contribución en el cumplimiento de la política pública de atención de las niñas, niños y adolescentes; coordinarse con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; contar con la información que permita demostrar que la población infantil y adolescente atendida forma parte de un hogar cuyo ingreso está por debajo de la Línea de Bienestar; incrementar la inscripción en el padrón de la población en general, y de manera específica del segmento infantil y adolescente; realizar un estudio para valorar su contribución en el cumplimiento de la estrategia transversal y de la atención de la población infantil y adolescente con elevada prevalencia de desnutrición crónica, anemia, sobrepeso y obesidad, disponer de las cifras de la población infantil y adolescente que presentó mayor necesidad de micronutrientes, e incorporar en la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales subsecuentes información para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento del objetivo del programa, del avance en la atención del problema público que le dio origen y de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de atención de niñas, niños y adolescentes.

También permitirá disponer de los mecanismos de control y del registro para asegurar que, en los ejercicios fiscales subsecuentes, la leche distribuida sea entregada a la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar, entre ellas, a las niñas, niños y adolescentes, y asegurar el cumplimiento de los objetivos orientados a garantizar el derecho de las niñas,

niños y adolescentes comprometidos en el documento denominado "25 al 25: Objetivos nacionales de derechos de niñas, niños y adolescentes".

Las 6 auditorías de desempeño realizadas a igual número de programas presupuestarios, de los 89 programas autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación que integraron la política pública transversal de atención de las niñas, niños y adolescentes, mostraron que prevalece la escasa coordinación entre la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes con las entidades y dependencias de la APF, los Sistemas Estatales de Protección, los municipios, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las instituciones públicas y privadas, lo cual repercutió en una endeble articulación de políticas, procedimientos y servicios de protección de los derechos de la población infantil y adolescente. La frágil coordinación entre las dependencias y entidades originó que no se integraran los registros nacionales de centros de asistencia social, y de las niñas, niños y adolescentes susceptibles de adopción; de las bases de datos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, y el registro de las autorizaciones de profesionales en materia de trabajo social y psicología o carreras afines para intervenir en los procedimientos de adopción.

El diseño e instrumentación de políticas públicas en salud fueron insuficientes para garantizar el derecho a la salud de la población infantil y adolescente; en la nutrición se careció de las cifras de la población infantil y adolescente que presentó mayor necesidad de micronutrientes, por lo que no se pudo valorar la contribución en la atención de la desnutrición crónica, anemia, sobrepeso y obesidad en la población infantil y adolescente; y en los servicios culturales se llevó a cabo el 31.7% de las 83,855 actividades previstas a las que asistieron 7,824.8 miles de niñas, niños y adolescentes, sin que se acreditara su contribución en el cumplimiento de la política pública orientada a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La situación descrita implicó que la política pública de atención de las niñas, niños y adolescentes comprometida en el PEF no cumpliera con su mandato de promover que esos segmentos de la población contaran con las mismas oportunidades y condiciones de igualdad que el resto de la población.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Constatar que, en 2017, Liconsa cumplió con las directrices generales para avanzar al Sistema de Evaluación del Desempeño.
2. Verificar que, en 2017, Liconsa se coordinó con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de garantizar la entrega de información de la operación del Pp S052 "Programa de Abasto Social de Leche" para cumplir con la estrategia transversal de la atención a niñas, niños y adolescentes.
3. Constatar que, en 2017, Liconsa cumplió las metas de producción de leche fortificada.
4. Demostrar que, en 2017, Liconsa instauró los métodos, procedimientos, controles y especificaciones en los laboratorios para propiciar la calidad de los productos elaborados.
5. Evaluar que, en 2017, Liconsa cumplió las metas de distribución de leche fortificada.
6. Determinar que, en 2017, Liconsa aseguró la entrega de leche a la población beneficiaria infantil y adolescente.
7. Valorar que, en 2017, Liconsa cumplió las metas de atención de la población infantil y adolescente.
8. Verificar que, en 2017, Liconsa cumplió la meta de incrementar el padrón de beneficiarios del programa presupuestario S052.
9. Constatar que, en 2017, Liconsa cumplió las metas de la atención de la población infantil en situación de malnutrición, por medio de la operación del Programa de Abasto Social de Leche.
10. Demostrar que, en 2017, Liconsa, como empresa sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Social, contribuyó al cumplimiento de las metas previstas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos sociales.
11. Evaluar que, en 2017, Liconsa se ajustó al presupuesto autorizado del programa presupuestario S052 "Programa de Abasto Social de Leche".
12. Evaluar que, en 2017, Liconsa incluyó en los documentos de rendición de cuentas información suficiente sobre el cumplimiento del objetivo del Programa de Abasto Social de Leche y su contribución a la estrategia transversal de atención a niñas, niños y adolescentes establecida en el PEF 2017.
13. Valorar que, en 2017, Liconsa dispuso de un sistema de control para el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario S052.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Producción y de Abasto 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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, artículos 1, fracción II, 5, párrafo primero, 50, 125, 127, apartado A, fracción VII, y 130; Programa Institucional, objetivo 1, estrategia 2 y línea de acción 2; Reglas de Operación del Programa de Abasto Social de Leche 2017, numeral 2.1.; Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", declaración 55 del apartado "Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas"; Convención de Viena artículo 26; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 6; Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, objetivo 3, y Exposición de Motivos y Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.