



SEDESOL

SECRETARÍA DE
DESARROLLO SOCIAL

NOTA CONCEPTUAL SOBRE
POBLACIÓN POTENCIAL, OBJETIVO
Y ATENDIDA: PROGRAMA DE
ADQUISICIÓN DE LECHE
NACIONAL (PALN)

Septiembre 2016

Siglas y acrónimos

CCDER	Comisión de Desarrollo Rural.
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
DGAP	Dirección General de Análisis y Prospectiva, SEDESOL.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FAO	Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).
FPCL	Fomento de la Producción y Consumo de Leche.
GRS	Grado de Rezago Social
IDA	Índice de Desperdicio de Alimentos
IFAD	International Found for Agricultural Development (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola).
LEP	Leche entera en polvo.
LDP	Leche descremada en polvo.
PA	Población Atendida.
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos.
PALN	Programa de Adquisición de Leche Nacional.
PASL	Programa de Abasto Social de Leche.
PGN	Padrón Ganadero Nacional.
PNAC	Programa Nacional de Alimentación Complementaria.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.

PO	Población Objetivo.
PP	Población Potencial.
PROGAN	Programa Ganadero Nacional.
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar.
PSDS	Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018.
RECORALF	Sistema de Recepción y Control de la Red de Acopio de Leche Fresca.
RNPL	Registro Nacional de Productores de Leche.
ROP	Reglas de Operación del Programa.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SE	Secretaría de Economía.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SEDESOL	Secretaria de Desarrollo Social.
SIAP	Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera.
TDPS	Sistema Público de Distribución Dirigida de Alimentos.
UPP	Unidad(es) de Producción Pecuaria.
WFP	World Food Program (Programa Mundial de Alimentos).

Glosario

Anemia: Se presenta cuando los glóbulos rojos no contienen suficiente hemoglobina. La hemoglobina es una proteína rica en hierro que le da a la sangre el color rojizo. Esta proteína les permite a los glóbulos rojos transportar el oxígeno de los pulmones al resto del cuerpo.

Cámara Nacional de Industriales de la Leche (CANILEC): organismo de interés público, autónomo, con personalidad propia, constituida conforme a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, reconocida oficialmente como representante de la Industria Lechera Nacional y órgano de consulta del estado mexicano. En CANILEC están representadas 130 empresas que procesan aproximadamente el 86% de la producción formal de leche del país.

Capacidad instalada: Es la cantidad de un producto, en este caso leche, que puede ser captada en un centro de acopio de acuerdo con sus condiciones de infraestructura.

Centros de acopio: Infraestructura de acopio y enfriamiento donde se recibe leche fresca para su compra.

Consumo Nacional Aparente: Valor de la producción más las exportaciones menos el valor de las importaciones.

Desnutrición: Estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos.

Desnutrición aguda: Deficiencia de peso para altura (P/A). Resulta de una pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo.

Desnutrición crónica: Retardo de altura para la edad (A/E). Asociada normalmente a situaciones de pobreza, con consecuencias en la morbilidad, mortalidad y el desarrollo cognitivo para quienes la padecen, con consecuencias irreversibles en el futuro que se manifiestan en la capacidad de aprendizaje y, en consecuencia, en un bajo desempeño laboral.

Ganadería de traspatio: La ganadería de traspatio es una actividad desarrollada por la unidad doméstica familiar, que consiste en la crianza de diversas especies de animales en los patios de las casas-habitación de las comunidades rurales, en la que se utilizan pocos insumos y la mano de obra para el manejo de los animales es aportada por los miembros de la familia. Los productos que se obtienen se destinan principalmente al autoconsumo.

Granos forrajeros (o forraje): Son granos exclusivamente dedicados con fines forrajeros, es decir, para alimentar al ganado, en este caso para alimentar al ganado bovino se utilizan principalmente maíz, avena y trigo forrajero.

Hato ganadero: Es el conjunto de reses (grupo de bovinos) de una misma clase y especie, o de una misma propiedad.

Leche Equivalente (LE): Se refiere a la cantidad de leche obtenida a partir de Leche Entera en Polvo (o LEP) o Leche Descremada en Polvo (LDP) a razón de 8.5 litros de LE por kilogramo de LEP y de 11.5 litros de LE por kilogramo de LDP.

Precio de Indiferencia: Es el precio al que un operador es indiferente entre dos productos similares o sustitutos. En este caso la referencia del precio en el mercado interno de leche es el precio establecido por LICONSA, mientras que los precios externos están referidos a los precios de la leche fluida “Allmilk”, la leche fluida Clase I y la Leche descremada en polvo (o LDP) (región Central) de Estados Unidos. En el caso del precio de la leche fluida se adiciona un monto por concepto de internación del producto en México. En el caso de la LDP además de dicho monto por internación en el país se agrega otra cantidad por concepto del proceso de rehidratación y adición de grasa vegetal.

Planta industrial: Planta industrial de los centros de trabajo, donde se recibe y procesa leche.

Plato del Buen Comer: Es la herramienta gráfica que representa y resume los criterios generales que unifican y dan congruencia a la Orientación Alimentaria dirigida a brindar a la población opciones prácticas, con respaldo científico, para la integración de una alimentación correcta que pueda adecuarse a sus necesidades y posibilidades.

Población Atendida: Aquella población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población Objetivo: Aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población Potencial: Corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención.

Producción ganadera extensiva: La ganadería extensiva es aquel sistema de crianza de ganado, el cual se lleva a cabo en grandes extensiones de terreno, donde la carga va hasta dos animales por hectárea (10.000 m²), la supervisión de los animales se hace de manera esporádica, los animales pastorean "libremente" y ellos mismos se encargan de buscar y seleccionar su alimentación en potreros de gran tamaño. La ganancia en peso promedio por día oscila entre 0 y 450 gramos/día.

Producción ganadera intensiva: La ganadería intensiva es aquel sistema de crianza de ganado, el cual se lleva a cabo en pequeñas extensiones de terreno, donde la carga va desde cuatro hasta treinta de animales por hectárea (10.000 m²), la supervisión de los animales es permanente, los animales no tienen que buscar su comida, ésta es llevada a donde ellos se encuentran. El ganado es alimentado de manera balanceada para su adecuada nutrición, garantizando siempre la cantidad y calidad del alimento. La ganancia en peso promedio por día oscila entre 450 y 1500 gramos/día.

Programas complementarios o coincidentes: Dos o más programas (que comparten población atendida y cobertura geográfica) son complementarios o tienen coincidencias de esfuerzos cuando mediante la acción conjunta (entrega de apoyos) de éstos no se alcanza un propósito compartido o no en una población determinada, o bien, se alcanza sin sobrepasar el cumplimiento del mismo.

Programas duplicados: Dos o más programas (que comparten población atendida y cobertura geográfica) tienen duplicidad de esfuerzos cuando mediante la acción conjunta (entrega de apoyos) de éstos se sobrepasa el cumplimiento de un propósito compartido o no en una población determinada, de manera tal que pueda interpretarse que los recursos utilizados en ambos programas no se están usando de manera eficiente.

Unidad de Producción Pecuaria (UPP): Es un conjunto formado por los terrenos, con o sin actividad agropecuaria o forestal en el área rural, o con actividad agropecuaria en el área urbana ubicados en un mismo municipio. En el caso de este documento, refiere a los animales que se posean o críen por su leche, independientemente del lugar donde se encuentren; así como, los equipos, maquinarias y vehículos destinados a las actividades pecuarias.

Presentación

El Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN) es un programa federal del Ramo Administrativo 20, a cargo de Liconsa S.A. de C.V., que se enfoca a la adquisición de leche fresca a productores nacionales en función de la disponibilidad presupuestal autorizada. A partir de la Evaluación de Diseño realizada al programa en 2007 se concluyó que no era claro que el PALN respondiera a la atención de una problemática específica, lo cual fue retomado en la Ficha de Monitoreo 2013, en donde además se resaltó el hecho de que el programa no contaba con un documento en el que se presentara la definición y cuantificación de su población potencial y objetivo. De esta forma, se hizo necesario precisar en un documento la problemática específica que atiende el programa, su vinculación con el Programa de Abasto Social de Leche, así como definir con claridad y cuantificar a su población potencial y objetivo

Con base en lo anterior y mediante el *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal 2014-2015*, se estableció como Aspecto Susceptible de Mejora (ASM) del programa “*Contar con una nota conceptual sobre la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida del programa*”. Así, el propósito del presente documento es la atención de dicho ASM y brindar elementos teóricos para dimensionar la relevancia de esta intervención de política pública asociada al desarrollo social.

Se agradece la colaboración de Citlalli Hernández Juárez, César Francisco Manzano Rodríguez y Juan Carlos Varillas Lima en la preparación del documento. Asimismo, este trabajo es producto de la colaboración entre el personal adscrito a la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS), a la Unidad de Planeación y Relaciones Internacionales (UPRI) de la SEDESOL, así como de la Dirección General de Producción de Liconsa S.A. de C.V. Es de destacar que todas las personas involucradas en este proceso aportaron dedicación y energía con el fin de contribuir al desarrollo de políticas de atención a las problemáticas que aquí se plantean.

Contenido

Siglas y acrónimos.....	2
Glosario.....	4
Presentación.....	8
1. Introducción	10
2. Descripción del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), justificación y alineación con la planeación nacional.....	11
2.1 Descripción del Programa.....	11
2.2 Justificación de la creación del PALN.....	15
2.3 Alineación del Programa con la planeación nacional	16
3. Antecedentes y vinculación entre el PALN y el PASL.....	17
4. Elementos de apoyo para la definición del problema o necesidad principal que el PALN busca resolver	19
5. Propuesta de definición de la población potencial y objetivo del PALN.....	23
5.1 Población potencial del PALN: Propuesta de definición, cuantificación y caracterización.....	24
5.2 Población objetivo del PALN: Propuesta de definición, identificación, cuantificación y caracterización.....	31
4. Análisis de experiencias nacionales e internacionales relacionados con la adquisición de alimentos para el fomento de la producción nacional	45
5. Conclusiones y recomendaciones.....	52
6. Referencias y fuentes de información.....	57
7. Anexos.....	68

1. Introducción

En los Aspectos Susceptibles de Mejora 2014-2015 derivados de informes y evaluaciones a los programas de la Administración Pública Federal, se destaca la necesidad de contar con una nota conceptual sobre la definición y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida del Programa de Adquisición de Leche Nacional a cargo de LICONSA S.A. de C.V. En ese sentido y con el objeto de brindar elementos que permitan precisar la problemática específica que atiende el programa, su vinculación con el Programa de Abasto Social de Leche, así como definir y cuantificar a su población potencial y objetivo, se planteó la elaboración del presente documento.

El proceso de elaboración de esta nota estuvo nutrido con la retroalimentación recibida durante reuniones de discusión sobre los avances, realizadas entre actores clave de SEDESOL, del PALN y el equipo consultor. Asimismo, se utilizó información proporcionada por el propio Programa (incluyendo una entrevista a profundidad con un actor clave del PALN) y por SAGARPA, y se hizo una búsqueda exhaustiva de otras referencias relevantes en la materia. Es importante señalar que un insumo relevante para actualizar esta información será el Censo Agropecuario 2017 que permitirá conocer las características sociodemográficas de las personas que viven de la producción agropecuaria (entre otros indicadores) a un gran nivel de detalle.

Así, este documento da un panorama actualizado sobre elementos clave para la definición de la problemática que atiende el PALN, (numeral 4); previa presentación de una descripción general del PALN (numeral 2), sus antecedentes y su vinculación con la problemática atendida por el PASL (numeral 3). Asimismo, se propone una definición, cuantificación y caracterización de las poblaciones potencial y objetivo del Programa (numeral 5). Por último, el documento se complementa con otros apartados que dan cuenta de otras experiencias nacionales e internacionales similares a la intervención del PALN, así como relacionadas con el abasto social de alimentos (numeral 6). Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones (numeral 7). En un anexo se sintetiza la situación actual del sector lechero en México (numeral 9).

2. Descripción del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN), justificación y alineación con la planeación nacional

En el presente apartado se realiza una descripción general del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN). Asimismo, se explica la importancia del PALN en cuanto a la disminución gradual de la importación de leche y el aprovechamiento de la producción nacional para el cumplimiento de las necesidades de abasto social de leche de LICONSA. Finalmente, se menciona la alineación de este Programa con los objetivos y estrategias de la planeación nacional y sectorial.

2.1 Descripción del Programa

El PALN tiene como objetivo general “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación, mediante el surtimiento de leche de origen nacional de calidad para el Programa de Abasto Social de Leche” (PALN, 2015b: s/p).

Al ser un programa tipo B correspondiente a la “Provisión de bienes públicos”, el PALN “compra la leche a productores, acopiadores y comercializadores en función de la disponibilidad presupuestal para que sea procesada, fortificada y distribuida por el PASL” (CONEVAL, 2014b: s/p) a su población beneficiaria. Por tener esta modalidad presupuestaria, el Programa no cuenta con Reglas de Operación, siendo su principal documento normativo el “Manual de Procedimiento para la Adquisición, Recepción y Pago de Leche Nacional en LICONSA, S.A. de C.V.” (Manual de Procedimiento) (SEDESOL-LICONSA, 2016).

Para la adquisición de leche nacional el PALN suscribe Contratos de compra-venta con productores, asociaciones, comercializadores e industriales del país (o proveedores), cuya Solicitud de Ingreso para su incorporación al PALN fue previamente autorizada por el Programa. En dicho Contrato se establecen las características de calidad y tipo de leche, precio, período y volumen que deberá suministrar el proveedor. Posteriormente, de conformidad con lo señalado en el Contrato, el proveedor realiza la entrega de su

producto en las instalaciones de la planta o centro de acopio previamente asignado. Para ello, LICONSA cuenta con 10 plantas industriales y una red de Centros de acopio distribuidos en 14 entidades federativas que incluye las principales cuencas lecheras. Cabe mencionar que la operación de los Centros de acopio es una actividad sustantiva realizada en el marco del PALN (y financiada con su presupuesto).

Una vez que el producto certifica el cumplimiento de los estándares de calidad mínimos establecidos por el PALN (vía Dictamen de Liberación), el proveedor procede a solicitar su pago mediante su Boleta de Recibo de Leche. El pago es semanal conforme a la cantidad de producto entregado. Asimismo, el cumplimiento de parámetros superiores de calidad y la permanencia como proveedor (establecidos en el Manual de Procedimiento) son elementos reconocidos por el Programa mediante el otorgamiento de estímulos económicos al precio de compra.

En términos de presupuesto, en el Cuadro 1 se puede observar el histórico del presupuesto del PALN, así como su participación dentro del presupuesto del sector de Desarrollo Social. En 2014 el Programa tuvo el mayor porcentaje de participación dentro del presupuesto del ramo de todo el periodo analizado (2.62%).

Cuadro 1. Evolución del presupuesto del PALN, 2009-2016.

Año	Presupuesto del PALN ¹ (MDP) (A)	Presupuesto del Ramo ¹ (MDP) (B)	% del presupuesto del Ramo (A)/(B)
2009	1,401.68	71,689.42	1.96%
2010	1,519.28	82,424.40	1.84%
2011	1,810.04	81,862.40	2.21%
2012	1,688.50	82,468.88	2.05%
2013	1,625.24	82,509.44	1.97%
2014	2,577.53	98,293.09	2.62%
2015	2,183.00	114,504.00	1.9%
2016	1,641.74 ²	109,371.91	1.5%

1/ A precios corrientes. 2/ Antes de que se anunciara el recorte al presupuesto del PALN.

Fuente: CONEVAL (2014b: s/p), SHCP (2016: 1).

La compra de leche producida en el país es una de las actividades estratégicas de LICONSA, como éste mismo señala, con el propósito de “promover la reducción gradual y parcial de las necesidades de importación de leche” (LICONSA, 2016a: s/p). En tal sentido, la leche en polvo que se importó en 2001 significó el 97.3% del total de lácteo que LICONSA distribuyó a sus beneficiarios a través del PASL, mientras que en 2009 se compraron 60.5 miles de toneladas de leche, equivalentes al 50% de la adquirida en 2001 (SEDESOL, 2015c: s/p). En el Cuadro 2 se puede apreciar la reducción que ha mostrado la importación de leche de 2002 a 2014, si bien a nivel nacional el volumen de las importaciones ha mostrado un comportamiento mixto (al alza y a la baja) en el periodo de 2009 a 2014.

Cuadro 2. Volumen de producción e importaciones de leche a nivel nacional, y volumen de leche comprada por LICONSA, leche fresca y leche en polvo), 2002-2014

Año	COMPRAS DE LICONSA		A NIVEL NACIONAL	
	Producción nacional de leche fresca (miles de litros)	Importación de leche en polvo (toneladas)	Producción nacional de leche fresca (miles de litros)	Importación de leche en polvo (toneladas)
2002	95,700.00	120,900	9,658,279.00	-
2003	183,100.00	-	9,784,355.00	-
2004	149,100.00	-	9,864,302.00	-
2005	278,414.16	-	9,868,302.00	-
2006	446,983.53	82,292	10,088,550.00	-
2007	382,461.11	-	10,345,982.00	-
2008	609,513.11	-	10,589,481.00	-
2009	631,528.12	60,500	10,549,037.00	186,863
2010	697,526.20	-	10,676,692.00	166,110
2012	713300.00	34,500	10,880,870.00	242,575
2014	778,486.21	39,665	11,129,622.00	207,111

Fuente: Elaboración propia con datos de LACTODATA (2011: 4), SEDESOL (2014: s/p) y SIAP (2015b: 8).

En cuanto al modelo de compra de la leche nacional (SEDESOL-LICONSA, 2016: 3), desde 2002 y hasta 2004, por mandato de la Cámara de Diputados, se realizó pagando el precio que determinaba el mercado de acuerdo a la oferta y demanda, por lo cual, LICONSA recibió transferencias fiscales para apoyar su operación. En el periodo 2005-

2007, la empresa siguió recibiendo transferencias fiscales en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. A partir de 2008, LICONSA nuevamente adquiere leche de producción nacional a precios de mercado en función de la disponibilidad presupuestal autorizada, y actualmente además brinda estímulos sobre el precio por la calidad del lácteo y la permanencia de los proveedores (como se ha señalado), los cuales son determinados en función del presupuesto disponible (SEDESOL, 2015c: s/p).

Como se puede apreciar en el Cuadro 3, en 2015, el precio pagado por LICONSA a los productores es de \$6.07 por litro (PALN, 2015: s/p), precio por encima del que se ofrece en el mercado a nivel nacional (+3.76%), mientras que en 2016, LICONSA paga un precio por encima del mercado nacional (+9.15%), lo cual sucede en otros años (2006-2008).

Cuadro 3. Precio corriente a nivel nacional y precio corriente pagado por LICONSA a los productores nacionales de leche, 2002-2016

Año	Precio corriente (LICONSA)	Precio corriente (NACIONAL)
2002	\$2.79	\$3.19
2003	\$2.86	\$3.22
2004	\$3.32	\$3.50
2005	\$3.64	\$3.76
2006	\$3.84	\$3.79
2007	\$4.11	\$4.03
2008	\$4.64	\$4.32
2009	\$4.46	\$4.74
2010	\$4.60	\$4.76
2011	n.d.	\$4.94
2012	n.d.	\$5.19
2013	n.d.	\$5.53
2014	n.d.	\$5.84
2015	\$6.07	\$5.83
2016	\$6.20 ¹	\$5.68 ²

1/ Precio antes del recorte presupuestal al PALN de mediados de año; 2/ Precio Región occidente litro/mensual (julio, 2016).

Fuente: Elaboración propia con datos de LACTODATA (2011: 2; 2016: 1), SIAP-SAGARPA (2016: 8), LICONSA (2016c).

Cabe resaltar que actualmente “el precio pagado por LICONSA se considera un referente de los precios pagados en el mercado nacional” (LACTODATA (2011: 2).

2.2 Justificación de la creación del PALN

México, al igual que un gran número de países, “considera la producción y abasto de leche como una prioridad nacional” por su relación con la seguridad alimentaria interna, razón por la cual se establecen políticas de alto proteccionismo, subsidios y barreras que limitan el comercio dentro del sector lácteo (Secretaría de Economía, 2012: 4, 6). El carácter estratégico de la leche se debe a las características de sus nutrimentos, siendo recomendado por organismos internacionales como la FAO y la UNESCO como alimento indispensable para la nutrición humana, principalmente para la población infantil.

En línea con lo anterior, el Programa se creó para contribuir al desarrollo productivo del sector pecuario dedicado a la producción de leche en el país –con énfasis en los pequeños y medianos productores–, en las zonas o regiones donde el PALN opera a través de sus Plantas industriales y Centros de acopio. Al mismo tiempo, busca asegurar la provisión o disponibilidad constante y estable de leche de calidad para el PASL. En este doble propósito radica la importancia del PALN. Es importante señalar que el PALN posibilita que LICONSA adquiera leche de producción nacional, aun cuando ésta no tenga un precio competitivo en comparación con la leche de importación. De no existir el Programa, LICONSA, al ser una empresa, tendría que buscar la maximización del uso de sus recursos, adquiriendo al mejor precio disponible en el mercado, ya sea nacional o internacional.

Toda vez que la creación del PALN se enmarca en el funcionamiento de LICONSA y, en particular, contribuye con el propósito del PASL al proveerle la materia prima fundamental para cumplir con su objetivo (SEDESOL, 2015b: s/p), en el Recuadro 1 se presenta grosso modo la evolución de esta empresa y la creación del PALN.

Recuadro 1. Evolución de LICONSA y surgimiento del PALN.¹

LICONSA tiene sus orígenes en la empresa Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. de C.V. (NADYRSA) que estableció la primera lechería con fines de abasto social en la Ciudad de México en el año 1944. Posteriormente la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA) adquiere el rol, en 1950, de la principal instancia con funciones de elaboración, distribución y venta de leche importada para redistribuirse en el país, con la intervención de otras empresas como la Compañía Rehidratadora de Leche CEIMSA, S.A., creada en 1961.

A partir de 1962, cuando CEIMSA cambia a Compañía Rehidratadora de Leche CONASUPO, S.A., comienza una etapa de intensificación de la intervención en los mercados de bienes de consumo final y de leche cruda, así como del impulso a actividades de fomento productivo. En 1972, LICONSA se integra al grupo CONASUPO y es hasta 1995 cuando se sectoriza por completo en SEDESOL.

Hasta el año 2001, LICONSA adquirió leche nacional a productores, organizaciones y sociedades que enfrentaban problemas de comercialización, pagando el mismo precio de compra de la leche de importación. Sin embargo, como dicho precio era inferior al del mercado interno, con la intención de apoyar al sector lechero nacional, el gobierno justificó la creación del PALN, autorizando transferencias fiscales a LICONSA para que sustituyera paulatinamente la importación de leche que realiza el PASL para el abasto de su población beneficiaria, por la producción nacional de leche, pagando el precio determinado por el mercado interno.

En las conclusiones (numeral 7) se aborda la discusión sobre la pertinencia de impulsar esta iniciativa del gobierno dotándole el carácter de “programa”, y no como una “actividad estratégica” dentro del mismo PASL.

2.3 Alineación del Programa con la planeación nacional

Los programas sociales a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se enfocan en la consecución de objetivos sectoriales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), principalmente con relación al eje 2. “México Incluyente” y el eje 4. “México Próspero”. El PALN, siendo un programa de la SEDESOL, se alinea al objetivo 2.1 del PND “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda

¹ La información contenida en este recuadro fue retomada del Boletín de Información sobre el sector lechero (LACTODATA, 2011:2) y el Manual de Procedimiento (SEDESOL-LICONSA, 2016).

la población” (DOF, 2013b: 14), entre ellos el derecho de acceso a la alimentación. Si bien, lo hace de forma indirecta.

Asimismo, el PALN se vincula con el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 (PSDS) al contribuir a cumplir el Objetivo 1. “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación” (SEDESOL, 2013: 44); esto a través de la obtención de los insumos necesarios que necesita el PASL para el abasto social de leche y la disminución de las carencias alimentarias de las personas con vulnerabilidad.

Adicionalmente, el PALN también tiene elementos que buscan contribuir a cumplir con el objetivo 4.10 del PND “Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país” (DOF, 2013b:15).

3. Antecedentes y vinculación entre el PALN y el PASL

Mediante el enfoque de la seguridad alimentaria propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), se puede comprender la interrelación entre el Programa y el PASL. Dicho enfoque reconoce cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria que se describen a continuación (FAO, IFAD y WFP, 2013: 16-22):

- La disponibilidad física de los alimentos implica una oferta suficiente de alimentos para la población y la calidad de la dieta disponible; es una función de la producción y del comercio neto de los alimentos.
- El acceso económico y físico a los alimentos se refiere a la capacidad económica de los hogares para adquirir alimentos, por lo que está determinado por el ingreso disponible, el precio de los alimentos y la provisión y acceso de apoyos sociales. Por su parte, el acceso físico está determinado por la disponibilidad y calidad de la infraestructura y de las instalaciones para el almacenamiento de alimentos y otras instalaciones que facilitan el funcionamiento de los mercados.
- La utilización de los alimentos se relaciona con la manera en la que el organismo aprovecha de forma efectiva los diferentes nutrientes, para lo cual se requiere

estar libre de enfermedades y tener acceso a servicios de salud; esta dimensión incluye una preparación adecuada e higiénica de los alimentos, una ingesta de energía y nutrientes suficientes, diversidad en la dieta y buena distribución de los alimentos entre los miembros de la familia.

- La estabilidad en el tiempo es transversal al resto de las dimensiones, porque implica que la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos debe ser constante, reduciendo la vulnerabilidad a los choques (como fluctuaciones en la producción, en los precios de los alimentos) a través del tiempo.
- El PASL “busca apoyar a la población más vulnerable contribuyendo al cumplimiento efectivo del derecho social a la alimentación al facilitar el acceso de las personas cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar al consumo de leche fortificada de calidad” (SEDESOL, 2015b: 8), a un precio subsidiado y apoyándose en su amplia red de canales de distribución. Bajo esta lógica, este Programa atiende la dimensión de acceso económico y físico de los alimentos por parte de su población beneficiaria. Asimismo, al tener control sobre su precio, asegura su estabilidad en el tiempo, y al ser un producto que asegura la ingesta de energía y nutrientes de calidad, contribuye con su efectiva utilización por la población que lo consume.
- Por su parte, el PALN realiza una actividad estratégica para el PASL, la adquisición de su principal materia prima, garantizando la disponibilidad física de leche nacional. Para ello, en su diseño y operación, el Programa ha incluido los siguientes elementos con la intención de favorecer la participación de los pequeños y medianos productores nacionales de leche (LICONSA, 2016a):
 1. Invertió en la construcción y habilitación de la Red de Acopio y Enfriamiento de Leche Fresca (Red de acopio) para apoyar a aquellos ganaderos que carecen de dicha infraestructura, y actualmente continua apoyando la operación de estos Centros, a los que se suman las Plantas industriales de LICONSA.
 2. Establece una política de precios competitivos en el mercado interno de la leche.

3. Ofrece certeza a los proveedores de leche sobre la compra regular de un volumen de su producción, a un precio determinado por contrato, además de la garantía y seguridad del pago oportuno en forma semanal.
4. Reconoce la permanencia como proveedor de leche del PALN, mediante un estímulo al precio (adicional de los estímulos a la calidad del lácteo).

Esto ha favorecido el establecimiento de “relaciones de largo plazo con los productores nacionales basadas en su cercanía a los lugares de producción” por parte de LICONSA (LICONSA, 2015a: s/p), que aunado a la intención de reducir paulatinamente las importaciones del lácteo realizadas por la paraestatal, contribuye a la estabilidad en la disponibilidad de leche nacional.

Toda vez que, en algún momento, se consideró la inversión en infraestructura y habilitación de la Red de Acopio y se ha invertido en adecuaciones a la infraestructura industrial para que LICONSA también pueda procesar leche fresca (SEDESOL, 2014: s/p), y con esto se ha enfatizado el impulso a la comercialización de la leche de los pequeños y medianos productores, es posible señalar que el PALN contribuye de forma indirecta al acceso económico a los alimentos de este sector de la población.

4. Elementos de apoyo para la definición del problema o necesidad principal que el PALN busca resolver

Con base en lo que se ha señalado en los numerales 2 y 3, se puede decir que el problema focal que busca resolver el PALN ha tenido ciertas modificaciones a través del tiempo, principalmente asociado con los siguientes dos aspectos:

- En un inicio, la justificación del PALN fue que LICONSA pudiera sustituir la importación de leche por aquella producida en el país, adquiriéndola a precio del mercado nacional, y no a un precio de indiferencia que al ser inferior afectaba al sector lechero nacional (SEDESOL, 2010). Actualmente, la necesidad de ajustar el precio de compra de leche conforme al mercado, no se preserva como parte del problema focal del programa, si bien se sigue buscando que el precio de compra establecido sea favorable para los productores de leche –a pesar del comportamiento del mercado–.

- Los principales beneficiarios del PALN, en el arranque, fueron industrias, organizaciones, acopiadores o comercializadores con sus propios centros de acopio e infraestructura de enfriamiento y transporte para proveer al programa. No obstante, el descontento que esto generó y “atendiendo demandas de pequeños y medianos ganaderos que carecían de infraestructura de acopio [y enfriamiento], LICONSA construyó y habilitó por varios años [hasta 2006] Centros de Acopio” (LICONSA, 2015b: s/p). Una intervención (Componente) que ha dejado de ser sustantiva por parte del Programa, operando en la actualidad con 43 Centros de Acopio.

Por otro lado, la disponibilidad de alimentos, en este caso la leche como alimento indispensable para la nutrición humana, implica una oferta suficiente y de calidad, por tanto, esta dimensión de la seguridad alimentaria remite a la política agrícola y ganadera, y organismos como la FAO, el Programa Mundial de alimentos (WFP por sus siglas en inglés) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD por sus siglas en inglés) sugieren poner énfasis en el impulso a la producción agrícola y ganadera, principalmente de los productores locales de menor escala. Con ello, señalan los organismos, los gobiernos pueden aumentar la probabilidad de las familias de tener acceso a alimentos (de origen vegetal y/o animal), incluyendo el autoconsumo. Por su parte, la dimensión de estabilidad, remite a la necesidad de políticas tendientes a reducir la vulnerabilidad a los choques en el tiempo, tales como aquellos relacionados con el comportamiento de los mercados internacionales, que puede afectar la disponibilidad de alimentos por una reducción en el volumen de importación o dificultades para el financiamiento de las mismas (FAO, IFAD y WFP, 2013).

En este marco, es posible reconocer que de no existir el PALN, el PASL estaría supeditado a los vaivenes del mercado de la leche internacional, debido al importante peso que tendrían las importaciones de este insumo (toda vez que la leche importada tiene precios inferiores y LICONSA como tal, debe aprovecharse de ello y adquirir al mejor precio), para garantizar el abastecimiento de su población beneficiaria.

Poner énfasis en el impulso a la producción ganadera, principalmente de los productores locales de menor escala, está alineado con las sugerencias sobre la política agrícola y ganadera emitidas por organismos internacionales como la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (WFP por sus siglas en inglés) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD por sus siglas en inglés), para que los gobiernos puedan asegurar la oferta de alimentos suficiente y de calidad, aumentando la probabilidad de las familias de tener acceso a alimentos, incluyendo para autoconsumo.

Pequeños y medianos productores

Con base en la clasificación de los productores de leche por estratos del Programa Ganadero Nacional (PROGAN), el cual categoriza a los productores de acuerdo al número de existencias de cabezas de ganado bovino de cada productor, se considera como “pequeños productores” (estrato A) a aquellos con 5 a 35 vacas, como “medianos productores” (estrato B) a los que tienen de 36 a 300 vacas, por ende, los productores con más de 300 vacas se consideran “grandes productores” (PROGAN, 2015: 7). Cabe resaltar que el criterio respecto a los medianos y grandes productores, abarca un rango muy amplio, por lo que cabría suponer que las condiciones de los productores al interior de estos grupos pueden ser muy heterogéneas (ej. un productor con apenas 40 vacas vs. un productor con 300 vacas).

Ahora bien, menos del 4% de los proveedores del PALN son grandes ganaderos. Sin embargo, su permanencia como beneficiarios del PALN podría justificarse en la lógica de que i) han sido autorizados como proveedores del Programa de acuerdo con la normatividad de ejercicios fiscales anteriores; y ii) que su permanencia como proveedores resulte necesaria para lograr cubrir el volumen de adquisición de leche autorizado año con año. Esto último solamente podría ser determinado por el PALN, pero una vez que se hayan agotado los esfuerzos para promover (facilitar) la auto-focalización de los pequeños y medianos productores.

Por otro lado, un segmento del sector lechero recurrentemente ha presentado problemas e incertidumbre en la colocación y comercialización de su producción, acentuándose en las temporadas de alta producción que generan excedentes estacionales. Problemática que a su vez se ve influida por varios factores causales, uno de ellos, la nula capacidad de

respuesta por parte de este subsector ante los cambios del mercado nacional y el dinamismo de los mercados internacionales, factores en los que depende su actividad pero que no pueden controlar, lo que los hace vulnerables. Asimismo, otros factores se relacionan con: i) la falta de integración productiva; ii) la falta de convenios o contratos de suministro permanente con un esquema de pago que los favorezca para que no estén sujetos a las decisiones de los grandes industriales; así como iii) al rezago de la infraestructura de tecnológica y productiva (para la producción, manejo, acopio, transporte e industrialización) que mejore la calidad e inocuidad de la leche. Otro factor que incide en el sector lechero se relaciona con la deficiente capacitación y asistencia técnica a la que los pequeños y medianos productores tienen acceso. Asimismo, en el contexto de los cambios climáticos que se han experimentado, así como por la mayor recurrencia de eventos extremos se prevé que el sector pecuario presentará problemas ante la caída en la disponibilidad y el acceso a los insumos para la producción de leche,

Rasgos o problemáticas, todo ellos, que podrían atribuirse principalmente a los pequeños y medianos productores de leche, que adolecen de escasa dotación de bienes de capital físico: limitado acceso al crédito y seguro, e insuficientes recursos económicos propios, siendo la raíz estructural de la que derivan los problemas antes señalados.

Leche nacional: competitividad y producción

La baja competitividad de la leche producida en el país en términos de su precio y calidad, tiene las siguientes repercusiones (o efectos): i) déficit nacional de producción de leche de calidad que implica el incremento de la vulnerabilidad asociada con la dependencia de la importación de leche; así como ii) baja utilidad percibida por parte de los pequeños y medianos productores nacionales e iii) Incapacidad de los pequeños y medianos productores nacionales de conservar su actividad productiva, viéndose orillados a abandonar el mercado de leche, siendo estos dos últimos, potenciales causantes de pérdida de empleos en el sector lechero nacional, repercutiendo severamente en el acceso económico a los alimentos, fundamentalmente en las zonas rurales, debido a que en México las actividades agropecuarias constituyen uno de los principales medios de empleo y proveedor de alimentos para la población rural (SAGARPA, 2012).

En lo referente a que hay un déficit nacional en la disponibilidad de leche para consumo interno, esto lleva a la necesidad de complementar el abasto con importaciones de leche en polvo, que implica el incremento de la vulnerabilidad asociada con la dependencia del comportamiento del mercado internacional de este producto. En este contexto, existe el riesgo potencial de enfrentar inestabilidad en la disponibilidad de leche para asegurar que el PASL logre beneficiar a su población objetivo con la oferta de leche fortificada de calidad a un precio preferencial.

De problematizarse lo expuesto anteriormente, en el mediano–largo plazos, habrá un sector de la población, el más vulnerable que verá deteriorada su calidad de vida, repercutiendo en la falta de acceso a una alimentación suficiente, variada y de calidad, es decir, viéndose imposibilitados a ejercer el derecho social a la alimentación.

5. Propuesta de definición de la población potencial y objetivo del PALN

Como se ha mencionado, la Evaluación de Diseño del Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN) realizada en 2007 destacó que no era posible identificar la población objetivo y potencial del Programa debido a la carencia de un Diagnóstico que clarificara la definición del problema que atiende el programa y la necesidad de diferenciación de sus componentes con los del PASL; dejando claro que el PALN es un apoyo directo para éste último en cuanto a la captación de leche que es utilizada para el abasto social de los beneficiarios del PASL (FAO, 2007).

De acuerdo con lo anterior, se debe partir del reconocimiento del carácter distintivo del PALN frente al tipo de programas de desarrollo social “estándar”, ya que no entrega beneficios directamente a sujetos de apoyo de la política social (ej. población en condición de pobreza), sino que su función fundamental es llevar a cabo una actividad estratégica en beneficio de otro programa que sí está enfocado a población en condición de vulnerabilidad. Así, por mandato de la Cámara de Diputados y en cumplimiento con la Ley de Ingresos de la Federación, para cada Ejercicio Fiscal se ratifica la actividad de “Adquisición de Leche Nacional de LICONSA”, autorizando recursos fiscales para ello a través del PALN.

En este sentido, considerando los siguientes elementos: 1) lo señalado en el apartado 4, 2) que “el objeto social [de LICONSA] comprende, entre otras actividades, la de coadyuvar al fomento económico y social del país participando en la adquisición y enajenación por cualquier título legal de leche fresca o en polvo [...]” (SEDESOL, 2015b: 27), 3) los requisitos para poder beneficiarse de este Programa, así como, 4) su pertenencia al ramo de desarrollo social; se realiza el siguiente planteamiento de la definición de la población potencial y objetivo del PALN.

5.1 Población potencial del PALN: Propuesta de definición, cuantificación y caracterización

De acuerdo con el CONEVAL, la Población Potencial (PP) corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y por ende pudiera ser elegible para su atención (CONEVAL, 2015a: s/p).

De esta forma y con base en lo establecido en el Manual de Procedimiento del Programa, así como en el acercamiento al problema focal del PALN, el cual afecta principalmente a los productores de menor escala (ver numerales 4), la población potencial del PALN se propone definir como:

“Los pequeños y medianos productores nacionales de leche, sean personas físicas o que estén constituidos como personas morales”.

En esta definición, cabría suponer la necesidad de enfatizar que sean aquellos que presenten dificultades e incertidumbre en la colocación y comercialización de su producto, así como que carezcan de infraestructura tecnológica y productiva (con énfasis en aquellos productores carentes de infraestructura de acopio y enfriamiento). Sin embargo, de acuerdo con lo señalado en el apartado 4, se parte de la premisa que éstos son rasgos que podrían atribuirse principalmente a los pequeños y medianos productores de leche. Adicionalmente, no se cuenta con información que permita la focalización de los productores que enfrentan dicha problemática.

Para la cuantificación y caracterización de la PP del PALN se utilizó la última información disponible, es decir, los datos del Padrón Ganadero Nacional (PGN) con información

actualizada a febrero de 2016, información proporcionada directamente por la Unidad Responsable, la Coordinación General de Ganadería de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Como se señala en la Introducción (numeral 1), un insumo relevante para actualizar esta información será el Censo Agropecuario 2017 que permitirá conocer las características sociodemográficas de las personas que viven de la producción agropecuaria (entre otros indicadores) a un gran nivel de detalle.

Si bien, cabe reconocer la existencia de diferentes fuentes de información sobre el sector lechero nacional, con base en lo señalado por el actor clave de SIAP (entrevistado como parte de este proyecto), el PGN se considera la mejor información disponible en la materia (y que responde a las necesidades básicas de análisis de este documento). Aunque, se advierten algunas debilidades de esta información (SIAP, 2016):

- La información se actualiza a partir del auto-reporte de los propios ganaderos interesados en empadronarse, pero parece ser que no existen mecanismos claros para asegurar la calidad (incluyendo la veracidad) de la información reportada.
- Existen ciertas inconsistencias en la información que todavía están en proceso de depuración, en donde el SIAP está colaborando a partir de un análisis geoespacial.

La información proporcionada contiene un subconjunto de variables respecto de los productores que integran el PGN, misma que fue seleccionada a partir de las necesidades de este análisis. Para ello, se consideró únicamente la información contenida en la pestaña “lecheros” donde se incluye información al nivel de las “Unidades de Producción Pecuaria” (UPP), tal como: datos de identificación geográfica (entidad, municipio); el tipo de persona (física o moral); número de vientres, vaquillas y hato; tipo de producción (intensiva–estabulada, extensiva, traspatio); tipo de tenencia de la tierra (ejidal, privada), entre otras variables.

Para la clasificación de los productores de leche según su tamaño, por ser un criterio utilizado en la definición de la PP, se utilizó la clasificación de productores del PROGAN (explicada anteriormente): “pequeños productores” aquellos con 5 a 35 vacas,

“medianos productores” los que tienen de 36 a 300 vacas, y los productores con más de 300 vacas son “grandes productores”.²

Se consideró a todos aquellos productores que reportaron tener ganado bovino destinado a la producción primaria de leche y/o primaria de doble propósito. Es importante reconocer que el tema de los bovinos es complejo, debido a que aquellos que tienen ganado de doble propósito, no se puede saber con certeza cuándo los dedican a la producción de leche y cuándo para la explotación de carne, decisión que llega a ser orientada por los precios de ambos productos en el mercado (SIAP, 2016). Por otro lado, para clasificar a los productores se consideró el número de “vientres” reportado, al ser el indicador sugerido por el SIAP (ídem) para un análisis enfocado a la producción de leche.

Por último, se agregaron a la base de datos del PGN los siguientes indicadores disponibles a nivel municipal: el indicador de Grado de Rezago Social (GRS) de 2015, y el total de población en pobreza de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL al nivel municipal de 2010 (CONEVAL, 2015b).

De acuerdo con el PGN, una vez eliminando 3,256 casos que no tienen indicado un número de vientres, en 2016, a nivel nacional hay un total 101,846 productores lecheros distribuidos en alrededor del 77% (1,890 municipios) de los municipios de todo el país. En el Cuadro 4 se presenta su desglose por tamaño.

Cuadro 4. Total de productores de leche por tamaño en México, 2016

Tipo de productor	Número de productores	Porcentaje
Pequeños (1-35 vacas)	94,554	92.84
Medianos (36 - 300 vacas)	6,651	6.53
Grandes (Más de 300 vacas)	641	0.63
Total de productores lecheros	101,846	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en SAGARPA (2016a).

De dicho universo, cabe destacar entonces que la totalidad de la PP del PALN estaría conformada por: **101,205 pequeñas y medianas productores ganaderos de leche de bovino, es decir, el 99.37% de los productores registrados en el PGN.**

² No se encontró información sobre los criterios para determinar estos rangos, pero al ser rangos muy amplios, al interior de cada grupo, podrían existir grandes heterogeneidades los productores ganaderos.

Del total de la PP, una gran mayoría (98.9%) son personas físicas (100,073 UPP) y 1.1% son personas morales (1,132 UPP). Asimismo, hay una significativa participación de hombres (86.1% vs. 13.9% de mujeres).

En el Cuadro 5, se puede observar que las entidades de Jalisco (9,913 UPP), Estado de México (9,779 UPP), Chihuahua (8,027 UPP) e Hidalgo (7,641 UPP) son las entidades con mayor número de UPP dedicadas a la producción de leche, que igualmente corresponden a las que tienen mayor número de pequeños y medianos productores, es decir, son las entidades donde se concentra la mayor proporción de PP del PALN. En contraste, Colima, la Ciudad de México, Yucatán y Quintana Roo son las entidades que tienen el menor porcentaje de pequeños y medianos productores de leche, con apenas 84, 107, 176 y 179 productores, respectivamente.

Cuadro 5. Número total productores de leche, según su tamaño y por entidad federativa (2016)

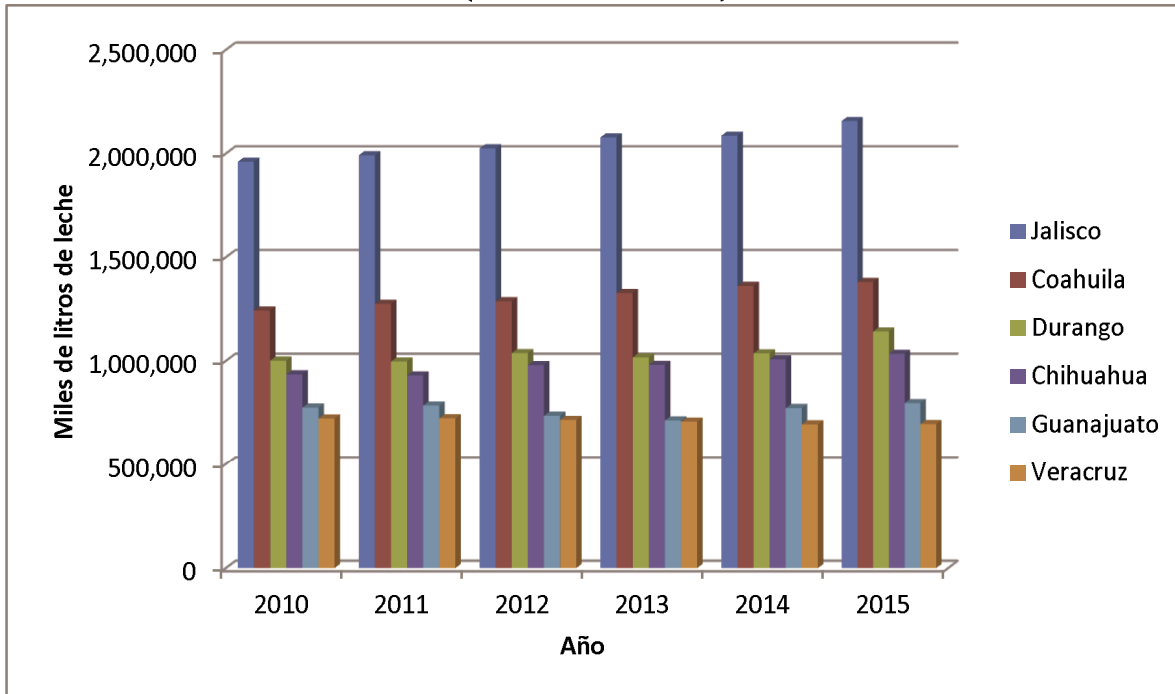
Entidad	Pequeños productores	Medianos productores	Grandes productores	Total por entidad	% del total del PGN
Aguascalientes	3247	630	31	3908	3.84%
Baja California	407	8	0	415	0.41%
Baja California Sur	425	24	1	450	0.44%
Campeche	257	20	0	277	0.27%
Chiapas	4495	487	114	5096	5.00%
Chihuahua	7064	852	111	8027	7.88%
Coahuila	1279	121	9	1409	1.38%
Colima	80	4	0	84	0.08%
CdMx	88	19	1	108	0.11%
Durango	2074	250	2	2326	2.28%
Guanajuato	5005	386	4	5395	5.30%
Guerrero	6077	400	5	6482	6.36%
Hidalgo	7204	406	31	7641	7.50%
Jalisco	9196	656	61	9913	9.73%
México	8750	829	200	9779	9.60%
Michoacán	6995	241	26	7262	7.13%

Entidad	Pequeños productores	Medianos productores	Grandes productores	Total por entidad	% del total del PGN
Morelos	1683	24	0	1707	1.68%
Nayarit	294	1	0	295	0.29%
Nuevo Leon	345	12	0	357	0.35%
Oaxaca	2069	26	0	2095	2.06%
Puebla	5279	192	3	5474	5.37%
Querétaro	546	12	0	558	0.55%
Quintana Roo	171	8	0	179	0.18%
San Luis Potosí	1838	101	0	1939	1.90%
Sinaloa	1925	79	0	2004	1.97%
Sonora	2244	44	5	2293	2.25%
Tabasco	274	3	0	277	0.27%
Tamaulipas	866	40	5	911	0.89%
Tlaxcala	5490	187	8	5685	5.58%
Veracruz	5008	224	11	5243	5.15%
Yucatán	146	30	0	176	0.17%
Zacatecas	3733	335	13	4081	4.01%
TOTAL	9,4554	6,651	641	101,846	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN (SAGARPA, 2016a: s/p).

Los estados con mayores rendimientos de producción lechera no son necesariamente los que tienen el mayor porcentaje de productores de leche. Esto se puede apreciar en la siguiente gráfica (Gráfica 1) donde se aprecian los estados con mayor producción lechera para el periodo comprendido entre 2010 y 2015, los cuales son: Jalisco, Coahuila, Durango, Chihuahua, Guanajuato y Veracruz (SIAP, 2015b: s/p). Estados que no necesariamente cuentan con las mejores condiciones para la producción de leche, pero sí con los mayores niveles de tecnificación e integración productiva.

**Gráfica 1. Principales entidades productoras de leche de bovino, 2010-2015.
(Millones de litros)**



p/ Cifras preliminares acumuladas al mes de marzo de 2016.
Fuente: SAGARPA-SIAP (2016: 8)

En el cuadro siguiente (Cuadro 6) se puede observar que existe una relación entre el tamaño del productor y el tipo de producción ganadera al que recurren. El 15% de los pequeños productores recurren a la explotación ganadera de traspatio (14,863 UPP que suman más que el total de medianos y grandes productores), poco más de la mitad recurren a la producción ganadera intensiva-estabulada (57.2%) y el 27.1% restante a la explotación extensiva. Por su parte, casi dos terceras partes de los medianos productores utilizan la explotación intensiva-estabulada (65.6%) y una tercera parte (29.1%) la explotación extensiva (y el 5.3% restante, de traspatio), pero en números absolutos son significativamente menos que los pequeños productores.

Si bien no son parte de la PP que se propone para el PALN, con fines de caracterización del sector lechero nacional, se presenta también la información de los grandes productores. En este caso, cabe resaltar que, en contraste con los productores de menor escala, la mayoría de los grandes productores recurre a la explotación intensiva-estabulada (93.6%).

Cuadro 6. Tipo de explotación de los pequeños, medianos y grandes productores (2016)

Tamaño del productor	Tipo de explotación	Total de UPP	Porcentaje del total
Pequeños productores (PP del PALN)	Intensiva-estabulada	54,039	57.2%
	Extensiva	25,652	27.1%
	Traspatio	14,863	15.7%
	total	94,554	100.0%
Medianos productores (PP del PALN)	Intensiva-estabulada	4,363	65.6%
	Extensiva	1,935	29.1%
	Traspatio	353	5.3%
	total	6,651	100.0%
Grandes productores	Intensiva-estabulada	600	93.6%
	Extensiva	38	5.9%
	Traspatio	3	0.5%
	total	641	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN (SAGARPA, 2016a: s/p).

A nivel estatal, las entidades que tienen mayor número de UPP de producción ganadera de traspatio son Hidalgo, Michoacán, Estado México y Jalisco; las entidades que tienen más UPP con producción Intensiva-estabulada son Jalisco, México, Hidalgo y Chihuahua; y las entidades que tienen mayor número de UPP de producción extensiva son Guerrero, México, Puebla, Guanajuato y Chihuahua.

No se hace un análisis por tipo de tenencia de la tierra declarada por las UPP (ejidal o privada), porque cerca de 39% de los casos no contienen información en esta variable.

Grado de Rezago Social y porcentaje de población en pobreza

Del total de pequeños y medianos productores, solamente cerca del 10% (9,978 UPP) se ubican en municipios con un GRS Muy Alto y Alto, mientras que la mayor parte (64.29%) de UPP están en municipios con un GRS Bajo y Muy Bajo (ver Cuadro 7). Una de las razones por las cuales se puede entender que sucede lo anterior, es que los productores de leche necesitan de cierta infraestructura mínima para poder llevar a cabo sus actividades.

Cuadro 7. Total de pequeños y medianos productores de leche, según Grado de Rezago Social del municipio de residencia

Grado de Rezago Social	Productores	Porcentaje
Muy Alto	1,060	1.05
Alto	8,918	8.81
Medio	26,040	25.73
Bajo	44,252	43.73
Muy bajo	20,812	20.56
Sin información	123	0.12
Total	101,205	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2015b) y SAGARPA (2016a).

Por su parte, casi tres cuartas partes de los pequeños y medianos productores (74.26%) se localizan en municipios donde más de la mitad de su población se encuentra en condición de pobreza, y únicamente el 1.3% se ubican en municipios con menos del 25% de población en situación de pobreza (ver Cuadro 8). Esto resulta congruente con la situación de pobreza que aqueja al contexto rural que es donde se desarrollan la mayor parte de las actividades agropecuarias (SAGARPA, 2012).

Cuadro 8. Total de pequeños y medianos productores de leche, según porcentaje de pobreza en el municipio de residencia

Porcentaje de pobreza en el municipio	Productores	Porcentaje
Menos de 25%	1,345	1.33
De 25 a 50%	24,680	24.39
De 51 a 75%	56,386	55.71
Más de 75%	18,777	18.55
Sin información	17	0.02
Total	101,205	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2015b) y SAGARPA (2016a).

5.2 Población objetivo del PALN: Propuesta de definición, identificación, cuantificación y caracterización

El CONEVAL define a la Población Objetivo (PO) como “aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, para

cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad” (CONEVAL, 2015a: s/p).

En tal sentido y partiendo de la definición de la PP del PALN, se plantea la siguiente definición de la PO:

“Los pequeños y medianos productores nacionales de leche que solicitan su ingreso al PALN y cumplen con los criterios y requisitos de elegibilidad”.

Criterios y requisitos de elegibilidad:

- a) Que cumplan con los requisitos en materia administrativa establecidos en el Manual de Procedimiento (SEDESOL-LICONSA, 2016), que llenaron su Solicitud de Ingreso al PALN, fueron autorizados y se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Productores de Leche (RNPL) del Programa, y suscriban el Contrato de compra-venta correspondiente.
- b) Se encuentren ubicados dentro de la zona de influencia de algún Centro de acopio o Planta industrial del PALN, o tienen posibilidades de llegar a éstos (esto es, que cuentan con facilidades de transportación y sistemas de enfriamiento en el caso de la leche fresca), y a su vez, que dicho Centro de acopio o Planta tenga la capacidad de recepción de su producción.
- c) Asimismo, en el Manual de Procedimiento se contempla la participación de “proveedores de servicios de maquila de secado y envasado de leche nacional de LICONSA”, quienes también pueden recaudar leche fresca de los proveedores del PALN.
- d) Que produzcan leche que cumpla con los parámetros mínimos de calidad e inocuidad establecidos en la normatividad que rige el control de calidad realizado por el PALN (el control de calidad se realiza una vez que el producto llega al Centro de acopio o Planta industrial).
- e) Además, podrán ser beneficiarios del PALN, aquellos grandes productores que hayan sido inscritos en el RNPL de acuerdo con la normatividad del Programa de ejercicios fiscales anteriores, y cuya participación como proveedor de leche sea necesaria para cubrir el volumen de adquisición de leche autorizado anualmente al Programa, también podrán considerarse dentro de la PO, por ende, de la PA del

PALN. En este sentido, se priorizará la compra de leche a los productores de menor escala.

Respecto al inciso (a), cabe mencionar que el Manual de Procedimiento indica que “[LICONSA] autorizará cada una de las solicitudes de ingreso y dados los antecedentes del posible proveedor, características de su producto, capacidad de las Plantas y Centros de acopio, y conveniencia de LICONSA, procederá a autorizar o no que continúe con los trámites para su incorporación a la actividad de adquisición de leche nacional de LICONSA” (SEDESOL-LICONSA, 2016: 14). Sobre este punto es necesario clarificar la interpretación sobre la “conveniencia de LICONSA”, toda vez que puede ser interpretado como un criterio de selección discrecional (favoritismo) en la decisión de autorización de los proveedores del PALN. De acuerdo con LICONSA (2015a) esto se debe a la complejidad para tipificar todos los diversos casos que se presentan y los criterios que en su momento debe considerar LICONSA para decidir si autoriza al productor como proveedor y determinar las cantidades de leche que le serán compradas periódicamente. A pesar de ello, éste representa un aspecto que se sugeriría revisar a la luz de los objetivos de transparencia y objetividad de los criterios de focalización de los programas sociales.

Para reforzar la justificación de la inclusión del PALN en el Ramo 20 de Desarrollo Social (y no sólo por su estrecha vinculación con el PASL), resultaría relevante que esta definición de PO (junto con los criterios y requisitos de elegibilidad), incluyera mayor especificidad para priorizar la atención de aquellos productores con determinado perfil socioeconómico y/o que presenten incertidumbre o no encuentren canales para la colocación y comercialización de su producto, así como que carezcan de infraestructura de acopio y enfriamiento. La principal restricción es la falta de información al nivel de UPP (actualizada). Ante esto, la premisa principal deberá ser que el PALN realice esfuerzos a fin de promover que se auto-focalicen (solicitando su ingreso al RNPL) primordialmente aquellos productores a los que busca impulsar el PALN mediante sus intervenciones.

Al respecto, cabe hacer referencia sobre la experiencia que se tuvo en 2007 cuando se estableció un criterio para favorecer la participación de un cierto rango de productores, ya que, al parecer, esto desincentivó la participación de los productores lecheros pues “se

cayó la compra en ese año un 40%”, y no se logró captar la leche necesaria de acuerdo con el presupuesto aprobado para el PALN (LICONSA, 2015a: s/p). Por ello, los tomadores de decisión de LICONSA consideraron que esta medida no fue efectiva y justificó la no inclusión de criterios explícitos de priorización enfocados en los pequeños y medianos productores en la normatividad del PALN. No obstante, en la práctica sí se evita que un solo productor (o algunos cuantos) acaparen el volumen de compra que adquirirá LICONSA a través del PALN, con la intención de apoyar a los productores de menor tamaño, principalmente los pequeños productores (LICONSA, 2015a) (y esto se corrobora más adelante con el análisis de la PO).

Dado esto, se insistiría en que la lógica de priorización debería ser explícita de alguna forma, que además ayudaría a reforzar la vocación del PALN cuyo diseño busca como fin último contribuir a reducir las grandes disparidades existentes en el sector lechero en el país (ver Anexo 9.1).

Ahora bien, una restricción que existe es que la determinación del número de productores a los que podría beneficiar el PALN en un periodo determinado no depende de la demanda de abasto del PASL que, a su vez, es función de su población atendida o beneficiaria. El tamaño de la PO del PALN está determinado con base en el presupuesto, volumen y precios autorizados anualmente (incluyendo los estímulos a la calidad y permanencia).

Para complementar el volumen de leche que requiere el PASL, LICONSA utiliza recursos del propio PASL para importar leche en polvo, beneficiándose de su alta calidad y del precio inferior que históricamente ha tenido en comparación con el de la leche nacional (LICONSA, 2016).

Para la cuantificación y caracterización de la PO del PALN se analiza la información última disponible del RNPL proporcionada por el propio Programa (LICONSA, 2016b), donde se encuentran registrados todos los productores de leche nacionales, sean personas físicas o morales, que venden su producto a LICONSA.

Cabe advertir algunas debilidades identificadas en esta información:

- Al igual que el PGN, esta información es reportada por el propio productor interesado en ingresar en el RNPL y no se cuenta con

mecanismos para la verificación de la veracidad y la calidad de la información (además de que la información que se requisita no sigue un criterio uniforme, ej. 169 registros no cuentan con dato sobre el número de vacas, por lo que no permite la clasificación del productor por su tamaño).

- La información analizada no es una base de datos consolidada del RNPL, sino que ésta se conforma por una serie de archivos en Excel, de los que no es claro si toda la información se encuentra actualizada con una misma periodicidad. Para los fines del análisis de este numeral, se integró una sola base de datos a partir de dicha información.
- En el RNPL no se sistematiza toda la información incluida en la Solicitud de Ingreso. Hasta el momento, de acuerdo con LICONSA (2015a), la Población Atendida (PA) actual del PALN correspondería con la totalidad de su PO (o, al menos, a una mayoría), considerando los siguientes aspectos que refuerzan este planteamiento:
 1. Las limitaciones financieras e institucionales existentes, que se traducen en que no se tienen expectativas de ampliación de la capacidad instalada de la Red de acopio y Plantas industriales de LICONSA (toda vez que no hay presupuesto para inversión en este rubro).
 2. Otro elemento resaltado por la empresa es la capacidad de sus Recursos Humanos como una limitante para potenciar la captación de leche en sus diferentes Centros de acopio.
 3. Por otro lado, el padrón comprendido en el RNPL se considera “muy estable”, toda vez que el Programa fomenta relaciones de largo plazo con los productores mediante un estímulo a su permanencia como proveedores del PALN (CONEVAL, 2014b), así que difícilmente hay modificaciones sustantivas en el RNPL. Esto se traduce en que hay relativamente pocas bajas de

proveedores, por lo que no se crean espacios para nuevos proveedores fácilmente.

Con base en lo anterior, se realiza la caracterización de la PA actual del PALN, asumiéndola como su PO. Más adelante se realiza un análisis prospectivo sobre la PO del Programa, considerando la cuantificación de la PP del numeral anterior (5.1).

De los 8,333 registros que se contabilizaron en la base integrada del RNPL, se consideraron solamente los registros que tenían dato de número de vacas en producción o secas. Cabe señalar que varios de los productores se encuentran agrupados en una organización o asociación, algo que el PALN también promueve como un mecanismo de eficiencia, pero para efectos del análisis se considera a cada productor (o socio) de forma independiente.

Así, se tiene que la PO del PALN está integrada por un total de 7,996 productores de leche. De los cuales, conforme con el criterio de clasificación de PROGAN: el 84.90% son catalogados como pequeños productores, 14.41% son medianos productores, y menos del 1% restante son grandes productores (ver Cuadro 9). Es decir, actualmente sería posible señalar que casi la totalidad de la PO del Programa corresponde con la definición planteada en este documento. Esto parece ser indicativo de que el PALN efectivamente ha buscado atender primordialmente a los productores de menor tamaño, lo que se considera pertinente bajo un criterio de priorización.

Cuadro 9. Población Objetivo del PALN, según tamaño

Tipo de productor	Número de productores	Porcentaje
Pequeños (1-35 vacas)	6,789	84.90
Medianos (36 - 300 vacas)	1,152	14.41
Grandes (más de 300 vacas)	55	0.69
Total productores lecheros	7,996	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en LICONSA (2016d).

Acorde con la lógica de las intervenciones del PALN, en el cuadro siguiente (Cuadro 10) se puede apreciar que el 88% de la leche adquirida por LICONSA a través del PALN proviene de los pequeños y medianos productores.

Cuadro 10. Volumen de litros de leche captada a través del PALN, por tamaño de productor

Tamaño del productor	Litros vendidos a LICONSA por día	% respecto del total captado
Pequeños	1,293,612.85	51%
Medianos	941,330.80	37%
Grandes	302,238.68	12%
Total	2,537,182.33	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de LICONSA (2016d: s/p).

Otro hecho que es importante destacar es que los grandes productores venden en promedio a LICONSA el 75.93% de su producción diaria, es decir, 2,215 litros de leche, mientras que los pequeños productores venden el 83.58% (224 litros en promedio) y los medianos productores venden el 86.82% (830 litros diarios en promedio) de su producción (LICONSA, 2016b: s/p).

Del total de la PO actual del PALN, 87.6% son hombres y 12.4% son mujeres, acorde con la composición por género de la PP del Programa (ver numeral 5.1). El 78.9% de la PO recibe algún tipo de apoyo o se encuentran registrados en algún programa público como Procampo (hoy ProAgro), apoyo de diésel, Programa Prospera (entre otros), mientras que el resto no recibe algún otro tipo de apoyo gubernamental adicional al PALN. Por otro lado, sólo 9.2% de los productores registrados actúan como personas físicas, mientras que el 90.8% restante se encuentra integrado en organizaciones gremiales, tales como, Sociedades Anónimas, cooperativas o establos, los cuales entregan la producción de todos sus miembros o socios bajo la figura de persona moral.

Con fines de los análisis siguientes, se identificó el municipio de residencia de cada productor del RNPL con la finalidad de incluir las variables de GRS de 2015, y el total de población en pobreza de acuerdo con las estimaciones del CONEVAL al nivel municipal de 2010 (CONEVAL, 2015b). Son considerados únicamente 5,072 registros de productores debido a que los registros restantes no cuentan con información consistente que permita determinar su ubicación a nivel municipal. Como cabría esperar, la composición por tamaño se mantiene (ver Cuadro 9 anterior): el 85% (4. 312) son

pequeños productores, el 14% (713) son medianos productores, y el 1% (47) son grandes productores.

En el Cuadro 11, se puede observar que las entidades con el mayor número de pequeños y medianos productores son: Jalisco, con el 48.58% del total a nivel nacional; en segundo lugar se encuentra Chihuahua (24.74%) y en tercer lugar se ubica Guanajuato con 357 productores (7.10%). En contraste, los estados que menos PO tienen son: Colima (0.02%), Durango (0.06%) y Tamaulipas (0.16%). Por otro lado, los estados con el mayor número de municipios que cuentan con al menos un pequeño o mediano productor de leche que vende a LICONSA son: Jalisco con 32 municipios (25.81% del total), Veracruz con 19 municipios (15.32%), Chihuahua y Guanajuato con 15 municipios cada uno.

Cuadro 11. Pequeños y mediano productores de la PO del PALN, y municipios con al menos un productor de leche, por entidad federativa (2016)

Entidad Federativa	Productores		Municipios con al menos un productor de leche	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Aguascalientes	186	3.70	5	4.03
Campeche	10	0.20	2	1.61
Chiapas	15	0.30	4	3.23
Chihuahua	1,243	24.74	15	12.10
Colima	1	0.02	1	0.81
Durango	3	0.06	1	0.81
Guanajuato	357	7.10	15	12.10
Hidalgo	25	0.50	1	0.81
Jalisco	2,441	48.58	32	25.81
Michoacán	124	2.47	9	7.26
Oaxaca	110	2.19	5	4.03
Querétaro	35	0.70	5	4.03
San Luis Potosí	22	0.44	1	0.81
Tamaulipas	8	0.16	1	0.81
Veracruz	318	6.33	19	15.32
Zacatecas	127	2.53	8	6.45
Total nacional	5,025	100.00	124	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos de LICONSA (2016d: s/p).

Grado de Rezago Social y porcentaje de población en pobreza

De los 5,025 pequeños y medianos productores que forman parte de la PO del Programa, tan solo el 0.21% se ubican en municipios con GRS Muy Alto y 2.59% con GRS Alto; el grueso de la PO se ubica en los municipios con GRS Bajo y Muy Bajo, 55.38% y 30.60%, respectivamente (ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Total de pequeños y medianos productores de la PO del PALN, según Grado de Rezago Social del municipio de residencia

Grado de Rezago Social	Productores	Porcentaje
Muy Alto	12	0.21
Alto	101	2.59
Medio	504	10.91
Bajo	2,775	55.38
Muy bajo	1,617	30.60
Sin información	16	0.31
Total	5,025	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2015b) y LICONSA (2016d: s/p).

Por su parte, casi el 60% de los pequeños y medianos productores se localizan en municipios cuyo porcentaje de población en pobreza es de más del 50% de la población y únicamente el 0.94% (47) se ubican en municipios con menos de 25% de población en situación de pobreza (ver Cuadro 13).

Cuadro 13. Total de pequeños y medianos productores de la PO del PALN, según porcentaje de pobreza en el municipio de residencia

Porcentaje de pobreza en el municipio	Productores	Porcentaje
Menos de 25%	47	0.94
De 25 a 50%	2,000	39.80
De 51 a 75%	2,803	55.78
Más de 75%	175	3.48
Total	5,025	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2015b) y LICONSA (2016d).

De acuerdo con los datos presentados, se concluye que la PO del Programa se ubican en su mayoría en municipios con GRS Bajo y Muy Bajo (lo cual, como se ha señalado, sería

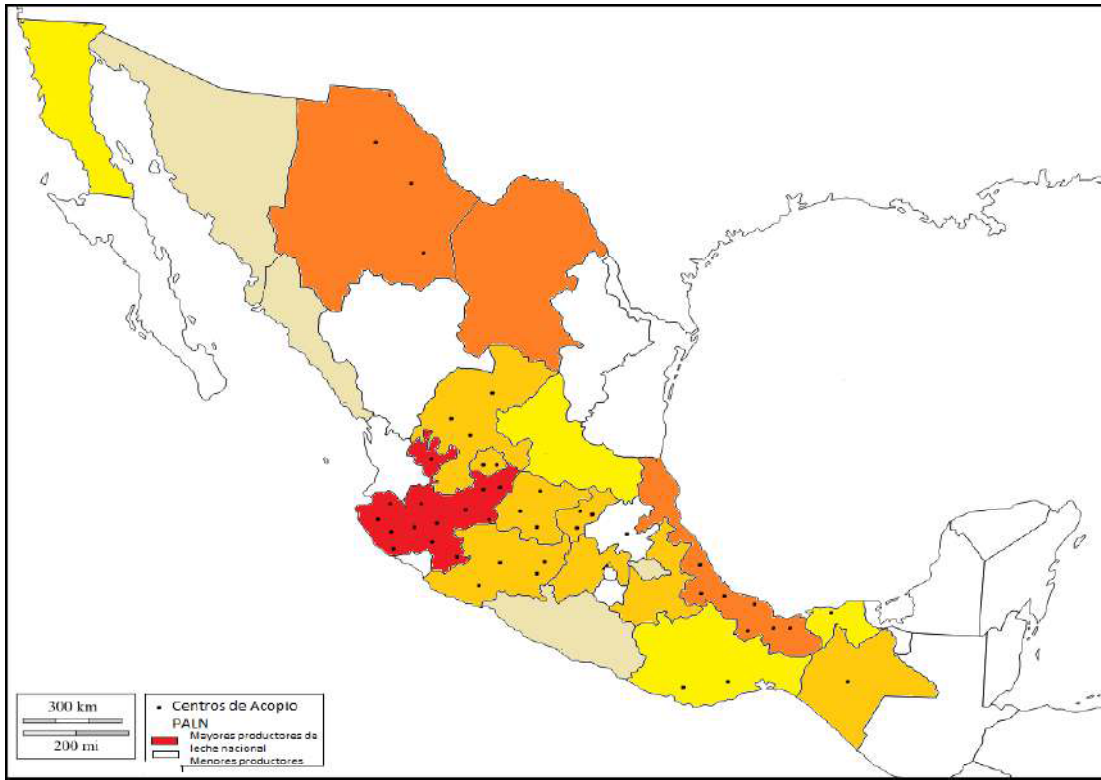
esperado debido a la infraestructura mínima necesaria para la actividad pecuaria), así como en municipios con entre 25% y 75% de población en pobreza.

Productores ubicados en las zonas de influencia de los Centros de acopio y Plantas industriales del PALN, y un primer ejercicio de la PO que se podría buscar atender en el mediano – largo plazos

El PALN cuenta con un Registro y Control de la Red de Acopio de Leche Fresca (RECORALF), donde se da a conocer un informe anual del volumen e importe de la leche recolectada en los 43 Centros de acopio y enfriamiento de leche fresca establecidos por el Programa en doce Entidades Federativas con una capacidad instalada de 988,000 lts/día (LICONSA, 2016a).

En específico, estos Centros de acopio se distribuyen de la siguiente forma: Querétaro (3 centros), Oaxaca (2 centros), Jalisco (14 centros), Zacatecas (3 centros), Chiapas (1 centro), Guanajuato (3 centros), Chihuahua (3 centros), Aguascalientes (2 centros), Veracruz (7 centros), Campeche (1 centro) y Michoacán (4 centros) (LICONSA, 2015b: s/p) (ver Figura 1).

Figura 1. Entidades con mayor producción de leche en México y ubicación de los Centros de acopio del PALN



Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP (2015b: s/p) y LICONSA (2015b: s/p).

De acuerdo con LICONSA (2015a), en un inicio, la planeación de la ubicación de los Centros de acopio se basó en estudios de factibilidad con trabajo de campo, sin embargo, éstos no se encuentran disponibles y no se han actualizado desde entonces, así que la información carece de relevancia.

Cabe destacar que la información del RECORALF es información parcial, es decir, se cuenta con los datos sobre los litros promedio por día, la capacidad instalada y el porcentaje de utilización de la misma, solamente para algunos Centros de acopio, además de que no hay datos al respecto para el caso de las Plantas industriales. Debido a ello, este análisis se realiza con fines ilustrativos.

Los rendimientos en cada Centro de acopio son desiguales, por ejemplo, Aguascalientes sólo tiene dos Centros y capta un promedio de 120,975 litros por día, mientras que Oaxaca que también cuenta con dos Centros logra captar 22,354 litros diarios. En