ACUSE

COFEMER Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiera

Oficio No. COFEME/16/4658

Asunto: Lineamientos del Programa Comedores Comunitarios de la SEDESOL.

Ciudad de México, a 29 de noviembre de 2016

ARQ. RODRIGO ALEJANDRO NIETO ENRÍQUEZ
Oficial Mayor
Secretaría de Desarrollo Social
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Lineamientos del Programa Comedores Comunitarios de la SEDESOL** (en adelante anteproyecto), así como a su respectivo formulario de Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) en su carácter de Moderado, enviados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) el 15 de noviembre de 2016, a través del portal de Internet de la MIR, y recibido por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el 16 noviembre del mismo año, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

Sobre el particular, con fundamento en el artículo 3, fracción II y III del Acuerdo de Calidad Regulatoria emitido por el Titular del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 2 de febrero de 2007, se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la SEDESOL a efecto de garantizar la calidad de la regulación [i.e. es un instrumento que se deriva de una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el titular del Ejecutivo Federal y que con la regulación se atiendan compromisos internacionales].

Lo anterior, toda vez que la reforma en materia de derechos humanos realizada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), estableció en su artículo primero que, dentro de los Estados Unidos Mexicanos gozaran de los derechos humanos reconocidos por la CPEUM y por los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte. Adicionalmente, se incorporó en el tercer párrafo del artículo cuarto de Constitución que, toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 10, Col. San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras C.P. 10400, Ciudad de México. Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22042 | Fax. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22091 | claudia.rios@cofemer.gob.mx

Asimismo, el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuvo a bien expedir el Decreto por el que se crea el Sistema Nacional Contra el Hambre (SIN HAMBRE), como una estrategia de inclusión y bienestar social con el objetivo primordial de combatir el hambre por medio de alimentación y nutrición adecuada. Por lo que a partir de la Publicación del Decreto SIN HAMBRE, la SEDESOL instrumenta el programa de Comedores Comunitarios.

En ese sentido, con fundamento en los artículos 69-E, 69-G y 69-J de la LFPA; 7, fracción III y 9 fracción XI y último párrafo, del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; así como artículo Primero, fracción III y Segundo, fracción III del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010, se emite el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

1. Consideraciones generales

En el marco de lo establecido en Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se señala que el hambre es la expresión más lacerante de la pobreza extrema, que cuando afecta a niñas y niños genera daños físicos e intelectuales irreversibles que los condena a repetir el mismo ciclo de pobreza que sufrieron sus madres o padres. Aunado a lo anterior, la Estrategia 2.1.1 del PND señala que de la meta nacional México Incluyente, se pretende asegurar una alimentación y nutrición adecuada a los mexicanos, particularmente de aquellos que se encuentran en pobreza extrema y con carencias alimentarias severas.

En tal virtud, se publicó en el DOF, el Decreto Presidencial que establece el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre (SIN HAMBRE), como una estrategia de inclusión y bienestar social, la cual tiene como algunos de sus objetivos erradicar el hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y eliminar la desnutrición infantil aguda, bajo la instrumentación de la SEDESOL.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 10, Col. San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras C.P. 10400,
Ciudad de México. Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22642 | Fax: (01 55) 56 29 95 00 ext. 22674 | claudia.rios@cofemer.gob.mx

Adicionalmente, el 4 de julio del 2013 se publicaron en el DOF, los *Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales*, con la finalidad de promover la creación de Comités Comunitarios, integrados por los propios beneficiarios de los programas que convergen en la Cruzada Contra el Hambre y de esta forma, incrementar las condiciones de acceso a la alimentación mediante el equipamiento y abasto, dando prioridad de atención a la población ubicada en Zonas de Atención Prioritaria.

2. Definición del problema y objetivos generales

En el numeral 2 de la MIR se solicita al regulador que identifique la problemática que da origen a la intervención gubernamental a través de la regulación propuesta. Al respecto, la SEDESOL describe que el problema deriva de tres grandes causas, la primera de ella se debe a la baja disponibilidad y abasto insuficiente de alimentos, la segunda es causada por el bajo acceso económico a los alimentos y la tercera se debe al bajo aprovechamiento de los alimentos así como al consumo inadecuado, teniendo como efecto una baja ingesta de energía y nutrientes, lo que se traduce en baja productividad laboral, un bajo aprovechamiento escolar, desnutrición y una mayor vulnerabilidad a enfermedades.

Para resolver la problemática descrita, la SEDESOL estableció en el numeral 1 de la MIR, que el objetivo que persigue la regulación es contribuir a incrementar el acceso alimentario en los territorios urbanos y rurales, con miras a potencializar las capacidades de las personas en situación de pobreza, mediante acciones que incidan de manera positiva en la alimentación, mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios.

En este sentido, la COFEMER considera que en efecto, la problemática descrita requiere de atención por parte de la SEDESOL, ya que la falta de alimentos es uno de los factores más críticos de la pobreza, lo que deriva en un mayor rezago social, marginación y discriminación en todo el país.

Por lo anterior, este Órgano Desconcentrado considera que los objetivos regulatorios que se plantean, pueden contribuir en el corto y mediano plazo a dar cumplimiento de los objetivos del Programa SIN HAMBRE y a los objetivos generales del anteproyecto, ya que dentro de sus objetivos se encuentra el incrementar las condiciones de acceso a la alimentación de la población y que con ello se atienda una necesidad como lo es el consumo de alimentos.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 10, Col. San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras C.P. 10400,
Ciudad de México, Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22642 | Fax (01 55) 56 29 95 00 ext. 22694 | claudia.rios@cofemer.gob.mx

SE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COFEMER
Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

3. Identificación de posibles alternativas regulatorias

En el apartado II de la MIR se solicita al regulador señalar y comparar las alternativas con que se podría resolver la problemática evaluada. Al respecto, la SEDESOL consideró la posibilidad de no emitir regulación alguna, argumentando que sin la emisión de esta regulación, la sociedad civil, sus organizaciones y los llamados bancos de alimentos (los cuales proveen de alimentos a las personas que presentan carencias), se ven sobrepasados, por lo que el apoyo resulta insuficiente.

En virtud de lo anterior, la SEDESOL señala que el resultado de no instrumentar el anteproyecto regulatorio, se corre el riesgo de que los recursos que se otorgan a los estados para la atención del problema alimentario en los sectores de la población que se encuentran en extrema pobreza alimentaria, sean desviados para otros fines distintos a los señalados al programa SIN HAMBRE, o que en el mejor de los casos, los programas que se creen para este rubro, no se sujeten a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

Adicionalmente, esa Dependencia señala que a nivel nacional no existe un ordenamiento jurídico que regule el derecho a Comedores Comunitarios que coadyuve al Programa SIN HAMBRE, brindando una solución a las necesidades de los estratos de población con mayores carencias alimentarias, ya que desarrolla procesos de organización comunitaria y diseña procedimientos que permitan a la población involucrarse y responsabilizarse en la operación de los Comedores.

Asimismo, la SEDESOL plantea otra alternativa a la regulación como son los diversos programas y apoyos por parte de los Gobiernos Estatales. Al respecto, esa Secretaría índica que dichos apoyos resultan insuficientes para atender la problemática, ya que de acuerdo a estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para el año 2014, a pesar de la presencia de un esquema similar en Tabasco, Guerrero y Michoacán, son éstas las entidades federativas que reportan el mayor número de personas que viven con carencias por acceso a la alimentación.

En virtud de lo anterior, esta Comisión reconoce que si bien se están haciendo esfuerzos en los estados de la República Mexicana para abatir la pobreza alimentaria, éstos resultan insuficientes para mitigar la problemática señalada. Por lo anterior, este Órgano Desconcentrado, considera que la alternativa de llevar a cabo esta regulación es la más adecuada para establecer las directrices con las que deberán operar los Comedores

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 10, Col. San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras C.P. 10400,
Ciudad de México, Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22642 | Fax: (01 55) 56 29 95 00 ext. [illegible] | claudia.rios@cofemer.gob.mx

Comunitarios al interior del país, y con ello impulsar una estrategia que parta del nivel Federal para atenuar la problemática objeto de la regulación.

4. Impacto de la regulación

Trámites

En atención al proceso de mejora regulatoria establecido en el Título Tercero A de la LFPA, a efecto de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones, así como de que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares y el máximo beneficio para la sociedad, esta Comisión observa que esa Secretaría identificó en el numeral 6 de la MIR, la creación de diversos trámites que se enuncia a continuación:

- Solicitud de Comedor Comunitario.
- Comedor en espacio privado.
- Seguimiento y Control, y
- Reubicación de un comedor comunitario.

Bajo este señalamiento, la SEDESOL establece en el apartado III de la MIR, los requisitos, la vigencia del trámite, el plazo máximo de resolución y el medio de presentación correspondiente a los trámites señalados anteriormente.

Con la finalidad de brindar mayor certeza jurídica al particular, se recomienda incluir como referencia el trámite que la SEDESOL tiene inscrito en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS) de la COFEMER bajo el nombre de "Presentación de denuncia para reportar hechos, conductas, situaciones o comportamientos que se contrapongan a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social" con homoclave *SEDESOL-13-001*, dentro del numeral 19 *Quejas, denuncias y solicitudes de información.*

En este sentido, no se omite señalar que la información de los trámites sujetos a inscripción en el RFTS, que se modifique o genere con motivo de la publicación del anteproyecto en el DOF, deberá ser notificada a esta Comisión dentro de los diez días hábiles siguientes a la entrada en vigor del referido anteproyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69-N, segundo párrafo de la LFPA.

Acciones regulatorias

En el numeral 7 de la MIR se solicita al regulador señalar las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que correspondan a la propuesta. Al respecto, esa Secretaría identifica que el numeral 4.3.3 del anteproyecto, establece los lineamientos para el correcto funcionamiento del comedor, las características del espacio con las que se deben contar para el comedor comunitario, así como las condiciones de accesibilidad para las personas y las condiciones mínimas de seguridad e higiene para el establecimiento y funcionamiento de los comedores.

Asimismo, este Órgano Desconcentrado observa que esa Secretaría fue omisa en señalar la acción regulatoria que se describe a continuación:

Numeral del anteproyecto	Acción regulatoria
4.2 Integración de la Comisión de Alimentación del Comité Comunitario	-Los integrantes de la Comisión de Alimentación deberán: Presentar carta compromiso en la que declaren bajo protesta de decir verdad, que no se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión alguna en el servicio público o en partido político.

Por lo anterior, esta COFEMER requiere que la SEDESOL, presente una justificación de la manera en la que la acción regulatoria identificada, contribuirán a la reducción y atención de la problemática señalada en el numeral 2 de la MIR y de manera general, a los objetivos identificados en el numeral 1 del referido formulario.

Costos y beneficios

En el apartado 9 de la MIR, se le solicita al regulador proporcione información cuantificada de los costos y beneficios que representa la emisión de la regulación. En este sentido, la SEDESOL establece que la implementación del anteproyecto, generará diversos beneficios, ya que fortalece el cumplimiento efectivo de los derechos sociales. Adicionalmente, esa dependencia señala beneficios directos e indirectos.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 10, Col. San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras C.P. 10400, Ciudad de México. Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22642 Fax (01 55) 56 29 95 00 ext. 22674 | elasdiarios@cofemer.gob.mx

Beneficios Directos: Recaen directamente sobre el individuo ya este cuenta con una ración de comida como un bien de consumo final.

Beneficios Indirectos: Se denota en el incremento en la participación social, cohesión social, igualdad de género, mejora de los hábitos alimenticios, transmisión de conocimientos tradicionales y la capacitación del voluntariado.

En adición, la SEDESOL, realizó el análisis del costo-beneficio, respecto a la cantidad de dinero que una persona tiene que gastar para obtener un bien o un servicio similar al que ofrece el Programa, llevando a cabo un análisis comparativo donde se toman como referencia 10 menús predeterminados que tiene el Programa de Comedores Comunitarios, considerando las cantidades de los menús y los precios de mercado según información reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que recolecta los precios promedios de bienes y servicios[1].

A continuación se muestra la Tabla 1 elaborada por la SEDESOL, donde describen el beneficio directo de una ración a un ciudadano, obtenida en un comedor comunitario, en la cual se muestran los precios de cada menú para todo el comedor y por persona por día durante el mes de septiembre del 2016.

Tabla 1 Costo de ración

Programa Comedores Comunitarios		
Receta	Precio	Precio por persona
Desayuno_6	$ 2,927.18	$ 24.39
Desayuno_7	$ 638.46	$ 5.32
Desayuno_8	$ 2,283.09	$ 19.03
Desayuno_11	$ 930.91	$ 7.76
Desayuno_14	$ 1,185.37	$ 9.88
Comida_1	$ 1,224.40	$ 10.20
Comida_9	$ 1,379.73	$ 11.50
Comida_10	$ 2,328.86	$ 19.41
Comida_13	$ 2,222.98	$ 18.52
Comida_18	$ 1,161.83	$ 9.68
Promedio	**$ 1,628.28**	**$ 13.57**

Fuente: Cálculos realizados por el Programa de Comedores Comunitarios (PCC), Septiembre 2016

[1] http://www.inegi.org.mx/sistemas/preciospromedio_inpc/.

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 10, Col. San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras C.P. 10400,
Ciudad de México. Tel. (01 53) 56 29 95 00 ext. 22642 (Fax (01 53) 56 29 95 00 ext. 22642) ebaudiaria@cofemer.gob.mx

Aunado a lo anterior, la SEDESOL calculó el gasto directo que se había destinado a abasto y equipamiento durante un año para el Programa de Comedores Comunitarios, considerando las raciones que se habían entregado, lo que les permitió calcular el costo promedio por ración, para lo cual presentan la tabla (2 y 3) donde se denotan el número de raciones por mes y el presupuesto ejercido en abasto y equipamiento.

Tabla 2.- Raciones por mes

Programa Comedores Comunitarios	
Mes	**Raciones**
Enero	13,990,066
Febrero	15,547,921
Marzo	14,922,504
Abril	16,907,892
Mayo	17,240,999
Junio	17,796,914
Julio	15,993,105
Agosto	16,395,807
Septiembre	17,026,816
TOTAL	**145,822,024**

Fuente: Base Registral Nacional del PCC, Enero-Septiembre 2016.

Tabla 3.- Presupuesto ejercido en abasto y equipamiento

Programa Comedores Comunitarios		
Rubro	**Monto**	**Costo por ración**
Abasto	$ 1,545,442,759.48	$ 10.60
Equipamiento	$ 20,445,850.74	
Inversión Total	**$ 1,565,888,610.22**	**$ 10.74***

Fuente: Información interna del PCC.

*El costo de la ración se calculó al dividir el total de las raciones anuales entre el total de la inversión realizada al Programa de Comedores Comunitarios en un año.

Como resultado, se obtuvo que el promedio por ración fue de $10.74 pesos, reflejando un excedente (ahorro) para el ciudadano de $2.83 pesos por ración. De acuerdo a lo señalado por la SEDESOL, el resultado del análisis costo-beneficio resulta positivo, ya que el beneficio que genera la regulación es mayor que el costo que representa para la sociedad.

Para la realización de los cálculos del precio promedio por ración, debe señalarse que fueron incluidos los gastos de distribución y almacenamiento, gastos que representan una gran parte del precio por las distancias y ubicaciones tan remotas donde se encuentran distribuidos los comedores.

Por lo anterior, esta Comisión advierte que los beneficios son notoriamente superiores a los costos, adicionalmente los beneficios generan y fomentan la participación y cohesión social, así como la igualdad de género lo que permitirá dar cumplimiento a los objetivos señalados con anterioridad.

5. Consulta pública

Esa Secretaría establece en el apartado VI de la MIR que no se realizó alguna consulta pública con las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación. En opinión de esta Comisión, la consulta pública enriquece las disposiciones de los anteproyectos, por lo que se recomienda que en futuras ocasiones se consulte a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación.

6. Observaciones puntuales al anteproyecto

I. En el numeral 3.7.1 *Equipamiento de los Comedores Comunitarios,* el párrafo segundo, se establece que la Dirección General de Participación Social podrá reequipar y sustituir el equipo si cumple ciertas características de conformidad con lo dispuesto por la normatividad aplicable.

   Sobre el particular, este Órgano Desconcentrado, recomienda se establezca el nombre de la normatividad aplicable con la finalidad de brindar de certeza jurídica al particular.

II. Para el numeral 4.3.2 *Autorización de la propuesta,* en el párrafo segundo, se describe que a petición del Comité Comunitario a través de la Asamblea General, podrán participar en la puesta en operación y capacitación la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, organismos federales, gobiernos locales, entre otras.

   Al respecto la COFEMER recomienda considerar la redacción del párrafo, o en caso contrario, establecer el mecanismo que el Comité Comunitario tendrá que atender para realizar las solicitudes de capacitación a los órdenes de gobierno y ante las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

III. El numeral 4.4.2 *Determinación, Administración y uso de la cuota de recuperación,* párrafo último, establece que el Comité Comunitario a través de la Asamblea General autorizará el listado de personas que asisten a comedores y aquellas personas que podrán cubrir la cuota de recuperación en especie. Asimismo, el Comité Comunitario en Asamblea General podrá autorizar, excepcionalmente, la exención del pago de la cuota de recuperación a aquellas personas que estén imposibilitadas para cubrir el monto de establecido.

   Sobre el particular, este Órgano Desconcentrado recomienda a esa Dependencia que verifique la redacción, o en su caso, establezca dentro del cuerpo del anteproyecto, los mecanismos y características

SE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

COFEMER Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Comisión Federal de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Institucional
Dirección de Salud, Educación, Laboral, Fiscal y Financiero

que determinen que una persona califica para realizar el pago de recuperación en especie y/o los candidatos que se encuentren imposibilitadas para realizar el pago, con la finalidad de eliminar la discrecionalidad en la selección de los posibles candidatos.

IV. En lo que respecta al numeral 4.5.2 *Obligaciones*, inciso c), esta Comisión recomienda reformular la redacción, o en caso contrario, establecer dentro del anteproyecto, los mecanismos que el particular tendrá que atender para realizar su inserción dentro del Programa de Comedores Comunitarios.

Por lo expuesto con antelación, la COFEMER queda en espera de que dicha Secretaría brinde las respuestas correspondientes al presente Dictamen Total no Final, manifestando sus consideraciones respecto de los comentarios vertidos por esta Comisión, y realice las modificaciones que correspondan al anteproyecto, o bien, de conformidad con lo señalado en el artículo 69-J de la LFPA, comunique por escrito las razones por las que no consideró pertinente su realización. Está Comisión hace del conocimiento de la SEDESOL, que una vez recibida dicha respuesta, se emitirá el dictamen final correspondiente dentro de los cinco días hábiles siguientes a su recepción.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

La Directora

LIC. CLAUDIA RÍOS LIÉVANO

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN
02 DIC 2016
RECIBIDO
RÚBRICA: Jorge 10:24

Boulevard Adolfo López Mateos 3025, piso 10, Col. San Jerónimo Aculco, Delegación Magdalena Contreras C.P. 10400, Ciudad de México. Tel. (01 55) 56 29 95 00 ext. 22642 |Fax: (01 55) 56 29 95 00 ext. 22694 | claudia.rios@cofemer.gob.mx