

---

# La donación como estrategia para reducir el desperdicio de alimentos en Uruguay

## Un análisis desde los actores

---



**Espacio Interdisciplinario**  
Universidad de la República  
Uruguay



Ministerio  
**de Desarrollo  
Social**

Instituto  
Nacional de  
**Alimentación**



## Autores

Pablo Montoli<sup>1</sup>, Gastón Ares<sup>2</sup>, María Rosa Curutchet<sup>3</sup>, Ana Giménez<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Espacio Interdisciplinario, Universidad de la República.

<sup>2</sup> Sensometría y Ciencia del Consumidor, Instituto Polo Tecnológico de Pando, Facultad de Química, Universidad de la República.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Alimentación, Ministerio de Desarrollo Social.

Montevideo, marzo de 2021

Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, en el informe se optó por utilizar términos genéricos como los participantes, sin que ello implique discriminación de género.

# Contenidos

Resumen.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
OBJETIVO.....	9
METODOLOGÍA.....	9
RESULTADOS.....	10
La pérdida y desperdicio de alimentos en Uruguay.....	10
Estrategias para reducir las PDA en Uruguay.....	11
La donación como estrategia de reducción de la PDA en Uruguay.....	14
Barreras para la donación de alimentos.....	14
Barreras que enfrentan las organizaciones que captan y distribuyen donaciones.....	18
CONCLUSIONES.....	19
Referencias.....	22

## RESUMEN

El presente trabajo tuvo como principal objetivo explorar la visión de distintos actores sobre la pérdida y desperdicio de alimentos (PDA), poniendo especial énfasis en la donación de alimentos como estrategia para combatir esta problemática. Se utilizó un abordaje cualitativo basado en dos estrategias de recolección de datos: análisis de documentos y entrevistas en profundidad semi estructuradas a informantes calificados del Estado, Organismos internacionales, sector privado y sociedad civil. A partir del análisis de los datos relevados se pudo observar que a pesar de que algunos actores identifican la PDA como un problema en sí mismo para el país, la gran mayoría asocia su relevancia en relación a los potenciales efectos de su reducción, especialmente la mejora de la seguridad alimentaria. En este sentido, si bien se identificaron varias estrategias de reducción aplicables a diferentes etapas de la cadena de producción y comercialización de alimentos, la donación de alimentos tuvo un papel preponderante. Se identificaron cinco barreras para el funcionamiento de esta estrategia, que deben ser consideradas a la hora de evaluar su potencial impacto: el potencial fomento del consumo de alimentos no recomendados en poblaciones vulnerables, la falta de garantías en relación a la inocuidad de los alimentos donados, la potencial emergencia de mercado negro de alimentos a partir de las donaciones, la falta de protección de responsabilidad por donación de alimentos y la falta de incentivos económicos y regulación estatal para las empresas donantes. Sumado a estas, se identificaron barreras que enfrentan las organizaciones que captan y distribuyen las donaciones. Los resultados del presente trabajo sugieren que a pesar de que la donación es una estrategia válida para la reducción de la PDA, deben tenerse en cuenta una serie de consideraciones relevantes al momento de su implementación en el país.

## INTRODUCCIÓN

La pérdida y desperdicio de alimento (PDA) se entiende como la reducción de la cantidad o la calidad de los alimentos a lo largo de la cadena de suministro<sup>1</sup>. A nivel mundial, se estima que en el año 2011 se perdía o desperdiciaba aproximadamente una tercera parte de los alimentos comestibles producidos para consumo humano, representando aproximadamente 1.300 millones de toneladas anuales de alimentos<sup>2</sup>. Las estimaciones preliminares disponibles para Uruguay, indican que se pierden y desperdician un millón de toneladas de alimentos al año, lo que corresponde a un 10% de la oferta anual de alimentos disponible para consumo humano<sup>3</sup>.

La PDA ha cobrado relevancia a nivel internacional en los últimos años debido a sus consecuencias sociales, ambientales y económicas<sup>4</sup>. Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por la ONU en 2015, se incluyó un compromiso específico de reducir a la mitad la PDA para 2030<sup>5</sup>. Además, la reducción de PDA puede contribuir de manera significativa para el alcance de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente aquellos relacionados con la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental<sup>6</sup>. Sin embargo, es importante destacar que el efecto de la reducción de la PDA y la mejora de la seguridad alimentaria, la sostenibilidad ambiental o la eficiencia de la cadena de valor de la producción de alimentos no es lineal ya que depende de las estrategias utilizadas para alcanzar dicho objetivo.

A nivel internacional se han implementado diversas estrategias para disminuir la PDA, tal como se presenta en la Tabla 1. Sin embargo, hasta el momento no se cuenta con información confiable sobre los impactos de dichas acciones debido a la escasez de evaluaciones y la relativa novedad de estos programas.

**Tabla 1.** Posibles estrategias para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos en distintos puntos de la cadena de suministro.

Producción agrícola y cosecha	Almacenamiento y transporte	Elaboración y envasado	Venta al por mayor y por menor	Consumo: hogares y servicios alimentarios
Facilitar la donación de cosechas no comercializables	Mejorar el acceso a tecnologías de almacenamiento y manipulación de bajo costo (por ejemplo: bolsas de almacenamiento, silos metálicos)	Rediseñar los procesos de elaboración	Facilitar una mayor donación de bienes no vendidos	Facilitar una mayor donación de productos no vendidos de restaurantes y empresas de catering
Mejorar la disponibilidad de los servicios de extensión agrícola	Mejorar el manejo de etileno y microorganismos de los alimentos durante el almacenamiento.	Mejorar la gestión de la cadena de suministro	Cambiar las prácticas de etiquetado de la fecha de caducidad de los alimentos	Realizar campañas de educación del consumidor
Mejorar el acceso al mercado	Introducir uso de refrigeración baja en carbono	Mejorar el empaque para mantener los alimentos frescos por más tiempo	Cambiar las promociones en las tiendas	Reducir el tamaño de las porciones
Mejorar las técnicas de cosecha	Mejorar la infraestructura (por ejemplo: carreteras)		Mejorar los sistemas de inventario y proporcionar información al consumidor sobre almacenamiento y preparación de alimentos.	Asegurar que la economía doméstica se enseñe en escuelas, universidades y comunidades.

Fuente: Elaboración propia en base a Lipinski et al<sup>7</sup>.

En relación a los avances en Uruguay, en el año 2016 se creó el “Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre pérdida y desperdicio de alimentos” por impulso de la FAO, quien lidera y financia algunas de sus actividades. Dicho grupo está integrado por: FAO, Instituto Nacional de Alimentación, Intendencia de Montevideo, Representantes del Poder Legislativo, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y Dirección Nacional de Medio Ambiente. Entre los logros alcanzados por este grupo cabe citar la publicación del informe “Estimación de pérdidas y desperdicio de alimentos en Uruguay” y los aportes realizados a la Ley 19.829 (Gestión Integral de Residuos) aprobada en 2019.

Asimismo, en el 2019 Uruguay suscribió a un proyecto regional enfocado en la reducción en la PDA, a través de un acuerdo con FAO. El mismo pretende beneficiar a once países de la región, teniendo como visión que “a fines de 2019, instituciones públicas, sociedad civil y empresas de 11 países implementan estrategias para reducir a la mitad las pérdidas y desperdicios de alimentos”<sup>8</sup>. Específicamente para Uruguay, se propone continuar “con la obtención de datos

de calidad y avanzar a la elaboración e implementación de planes de acción e inversión público privados para la reducción de las PDA, en las etapas de post-cosecha, distribución y consumo” y “contar con políticas y marcos legales y regulatorios para la prevención de las PDA”.

Por último, el senador Adrián Peña presentó en 2016 un proyecto de ley sobre desperdicio de alimentos<sup>9</sup>, el cual fue presentado nuevamente en abril de 2020 con el título “Productos alimenticios: Se establecen normas tendientes a evitar el desecho de aquellos alimentos que no hayan sido vendidos”<sup>10</sup> ante la Comisión de Salud Pública del Senado. El proyecto de ley se presentó con el objetivo de “luchar contra lo que se ha denominado «desperdicio de comida» y a su vez aumentar la cantidad y diversidad de la comida que se distribuye a las personas más necesitadas de la población”<sup>10</sup>. Sin embargo, a grandes rasgos el proyecto apunta a regular únicamente una de las posibles estrategias que se pueden tomar para la reducción de la PDA, la donación de alimentos.

La donación de alimentos puede llevarse adelante con diferentes características. Generalmente, se conoce como “bancos de alimentos” a organizaciones que solicitan alimentos y productos comestibles de una variedad de fuentes, reciben y almacenan los productos y los distribuyen a familias e individuos de bajos ingresos a través de agencias benéficas. Los bancos de alimentos a menudo recolectan alimentos con larga vida útil, como los productos enlatados o procesados. Al mismo tiempo, existen organizaciones de rescate de alimentos, las cuales tienden a recolectar alimentos perecederos y preparados y distribuirlos a instituciones que atienden a personas que padecen hambre<sup>11</sup>.

Estas organizaciones operan tanto en Uruguay como a nivel internacional, teniendo un papel fundamental para lograr que efectivamente exista una reducción de la PDA y ésta tenga impacto en la seguridad alimentaria de la población, captando y administrando las donaciones. No todas estructuran su funcionamiento de igual manera, pudiendo variar la forma en que captan las donaciones o recuperan el alimento, el uso o no de almacenamiento y los criterios para entregar el mismo a organizaciones de beneficencia.

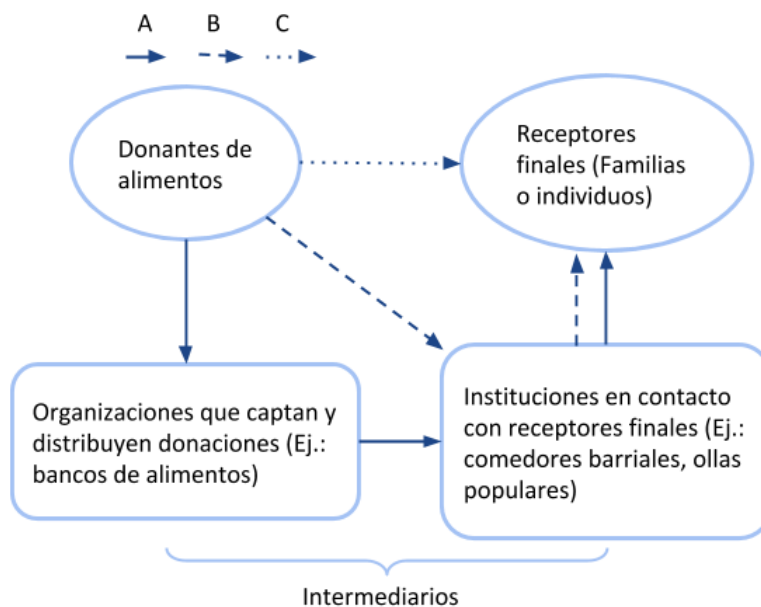
Las instituciones atendidas por los bancos de alimentos y los programas de rescate de alimentos incluyen centros comunitarios, comedores barriales, ollas populares y centros de cuidado infantil. Algunas procesan los alimentos que

reciben y abastecen a las personas que llegan a la organización con un plato listo para comer. Otras proporcionan a los beneficiarios alimentos y productos comestibles para la preparación y el consumo en el hogar.

De esta manera, son cuatro los agentes que suelen participar en una donación: los donantes de alimentos (empresas y productores), las organizaciones que captan y distribuyen donaciones de alimentos (Bancos de alimentos o organizaciones de rescate de alimentos), las instituciones sociales en contacto con los receptores finales (ollas populares, comedores barriales), y los receptores finales (familias o individuos). Como se observa, la donación de alimentos se centra en las últimas etapas de la cadena de suministro y tiene escaso impacto en las primeras etapas de la cadena de producción y distribución, identificadas como las principales fuentes de las PDA en Uruguay.

El recorrido del alimento puede suceder de tres maneras, dependiendo cuántos de estos agentes participen del proceso de donación, representadas en la Figura 1 como A, B y C.

**Figura 1.** Representación esquemática de la donación de alimentos.





## OBJETIVO

El objetivo del presente trabajo fue explorar la visión de distintos actores sobre la pérdida y desperdicio de alimentos (PDA), poniendo especial énfasis en la donación de alimentos como estrategia para combatir esta problemática.

## METODOLOGÍA

Se utilizó un abordaje cualitativo basado en dos estrategias de recolección de datos: análisis de documentos y entrevistas en profundidad semi estructuradas a informantes calificados del Estado, organismos internacionales, sector privado y sociedad civil.

En relación al análisis de documentos, se analizaron las versiones taquigráficas del tratamiento parlamentario del proyecto de ley “Excedentes de productos de alimentación: Normas para su aprovechamiento”, ingresado a la Comisión Especial de Población y Desarrollo el 20 de marzo de 2016, y del proyecto de ley “Productos alimenticios: Se establecen normas tendientes a evitar el desecho de aquellos alimentos que no hayan sido vendidos”, ingresado el 27 de abril de 2020 a la Comisión de Salud Pública del Senado. En el caso del primer proyecto de ley, se analizaron once sesiones de la Comisión, en las que participaron, además de los legisladores integrantes de la comisión, representantes de: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, PIT CNT, Banco de Alimentos de Uruguay, Asociación de Supermercados, Cámara Industrial de Alimentos y FAO en Uruguay. En el caso del segundo proyecto, presentado en 2020, se analizaron nueve sesiones en las cuales participaron, además de los legisladores integrantes de la Comisión, representantes de Ministerio de Salud Pública, Consejo de Intendentes, Instituto Nacional de Alimentación, Redalco, Banco de Alimentos de Uruguay, Asociación de Supermercados, CanastasUY y Global FoodBanking Network.

Por otro lado, se realizaron ocho entrevistas en profundidad. Tres de ellas fueron realizadas a referentes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al desperdicio de alimentos. Dos fueron realizadas a senadores, en el marco de la discusión del proyecto de ley de 2020. Asimismo, también se entrevistó a un

profesional vinculado al Servicio de Regulación Alimentaria de la Intendencia de Montevideo, un integrante del equipo de la FAO en Uruguay y un gerente de una cadena de supermercados, vinculado al área de compras y mantenimiento. Las entrevistas fueron grabadas en audio y transcritas.

Las versiones taquigráficas del tratamiento parlamentario de las leyes y las transcripciones de las entrevistas fueron analizadas mediante análisis de contenido, siguiendo un enfoque deductivo-inductivo. Se organizó el análisis en tres grandes temas, buscando identificar: i) la visión de los actores sobre las pérdidas y desperdicio de alimentos, sus efectos sociales, ambientales y económicos, ii) estrategias mencionadas para reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos, y iii) barreras y facilitadores para la donación de alimentos. Dentro de cada uno de los temas se utilizó un enfoque inductivo para identificar categorías emergentes.

## RESULTADOS

### La pérdida y desperdicio de alimentos en Uruguay

A pesar de que algunos actores identificaron la pérdida y desperdicio de alimento como un problema en sí mismo para el país, la gran mayoría asoció su relevancia a las posibles implicancias de su reducción. En particular, se observó una fuerte asociación de la PDA con la inseguridad alimentaria, por encima de otras consecuencias que podría implicar su reducción, como el impacto ambiental o económico. Esta asociación puede visualizarse en la siguiente cita extraída de las discusiones parlamentarias de las leyes presentadas por el legislador Peña:

*Quiero felicitar al diputado por la propuesta. [...] Conjuntamente con un grupo de amigos hijos de inmigrantes, que supimos lo que es el hambre de niños -soy hijo de armenios y lo que ha contado la historia es todo real; sé muy bien lo que padecieron nuestros antepasados, no solamente armenios sino de otras religiones y razas (Diputado, discusión parlamentaria 2016)*

El vínculo de la PDA con el hambre y la seguridad alimentaria fue mencionado en todas las entrevistas. En varias oportunidades los entrevistados tendieron a explayarse en sus opiniones generales sobre el hambre en Uruguay para luego

hacer referencia a la importancia de la PDA o a las estrategias a implementar, tal como se ejemplifica en la siguiente cita:

*...está claro que si se reducen los desperdicios, esos alimentos se pueden utilizar para políticas sociales de alimentación. Está claro que influyen positivamente en su reducción digamos, ¿no? Por ese lado me parece que está bien. Este... esa es la única influencia que encuentro (Entrevista a Senador de la República)*

En segundo término, se identificaron asociaciones entre la PDA y aspectos ambientales. Sin embargo, estas asociaciones fueron poco frecuentes y superficiales, como surge de la siguiente cita: “y bueno... lo medioambiental, viste lo que es el vertedero municipal ¿no? No puede estar así.” (Entrevista a referente de Organización de la Sociedad Civil)

Por último, los entrevistados mencionaron aspectos económicos de la PDA, destacando la mejora de la eficiencia de la cadena de valor de los alimentos, como la recuperación del valor económico de los alimentos no desperdiciados.

## **Estrategias para reducir las PDA en Uruguay**

Las estrategias mencionadas por los entrevistados para la reducción de la PDA estuvieron centradas en torno a la donación o reutilización del excedente, al igual que lo hace el proyecto de ley en tratamiento parlamentario. Esto puede explicarse, en primer lugar, por vínculo estrecho entre la PDA y la seguridad alimentaria mencionado por los entrevistados ya que la donación aparece como el vehículo más directo para lograr que la reducción de la PDA derive en una mejora de la seguridad alimentaria de la población. En segundo lugar, es posible que la existencia de un proyecto de ley sobre donación de alimentos, al que varios entrevistados hicieron referencia, limite la consideración de estrategias adicionales.

Sin embargo, los actores entrevistados identificaron otras estrategias vinculadas a distintos puntos de la cadena de producción y comercialización de alimentos, tal como se observa en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Estrategias que podrían implementarse en Uruguay para reducir la pérdida y desperdicio de alimentos, según los actores entrevistados.

Estrategias a implementar según etapas de la cadena de suministro	Actores que la mencionaron			
<i>Producción agrícola y cosecha / Almacenamiento y transporte / Elaboración y envasado</i>				
Mejorar el manejo de los animales a lo largo de la cadena de suministro, evitar golpes y machucos.		■		
Capacitar a personas que trabajan en el manejo de alimentos.	■			
Mejorar el transporte de los productos de alimentación: tener en cuenta tamaño, peso y refrigeración, para que no se golpeen los productos y se conserven el mayor tiempo posible.	■	■		
Acortar cadenas logísticas.	■	■		
Desarrollo de tecnologías y reglamentación.		■		
<i>Venta al por mayor y al por menor/ Consumo</i>				
Trabajar con comerciantes para modificar la presentación de los productos.		■		
Aplicación de descuentos en alimentos próximos al final de su vida útil.	■	■		
Cambiar la regulación vigente de vida útil. Incorporación de una doble fecha de vencimiento.		■	■	■
Generar campañas para concientizar sobre PDA y trabajar en la educación del consumidor para modificar hábitos de compra que fomentan el desperdicio.		■		■
Reutilización de residuos de alimentos, para insertarlos en nuevos procesos económicos.	■			
<i>Aplicables a todos los eslabones de la cadena</i>				
Vincular y organizar a los actores de la cadena alimentaria.		■		
Lograr mayores sinergias entre Estado, organismos internacionales y sociedad civil, para implementar estrategias para reducir la PDA.			■	■
Modificar el régimen de responsabilidad de los donantes.	■		■	■
Proporcionar incentivos económicos estatales a los diversos actores de la cadena con el objetivo de generar una ecuación económica que promueva el uso de alimentos que se desperdiciarían.	■		■	

■ Privados   
■ Expertos   
■ Organizaciones de recuperación y donación   
■ Legisladores

Varias de estas estrategias fueron mencionadas cuando se consultó sobre el rol que podría ocupar el Estado en la reducción de la PDA. Según FAO (2019) los Estados pueden tener un papel significativo en la reducción de la PDA; principalmente, facilitando la acción de los actores privados y con intervenciones públicas destinadas a mejorar la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental a través de la reducción de la PDA. Se observaron diferencias en la postura de los actores en relación a las estrategias que puede promocionar el Estado uruguayo, identificándose posturas claramente definidas en tres grandes tipos de actores: expertos del área de alimentos, legisladores y organizaciones de la sociedad civil.

Los expertos del área de alimentación sugirieron que el Estado aplique acciones encaminadas a facilitar la vinculación y organización de actores de la cadena alimentaria. Se enfatizaron las “medidas culturales” y la sensibilización. En ese sentido, uno de los entrevistados se explayó en relación a la educación al consumidor, sobre todo al momento de la compra; mientras otro argumentó que no habría que destinar recursos a ese tipo de medidas. Asimismo, se propusieron otras cuestiones, como la capacitación de personas que trabajan en el manejo de alimentos, el desarrollo de tecnologías y mayor reglamentación. Se destacó la inversión realizada en la Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM), la cual proveería ventajas a los pequeños productores para la reducción de la PDA.

En cuanto a la posibilidad de financiamiento de acciones para reducir la PDA por parte del Estado, los dos expertos coincidieron en que no recomendaban una participación a través de transferencias económicas o compras directas. No se entendió como una estrategia efectiva para reducir la PDA y se argumentó que en caso de decidir hacer una transferencia económica no sería sencillo definir en qué etapa de la cadena debería implementarse.

Sumado a lo que es el rol del Estado en la reducción de la PDA, es interesante resaltar que en ambas entrevistas aparecieron ideas más globales sobre el funcionamiento del sistema alimentario y la participación de los gobiernos en la economía. Uno de los entrevistados insistió en que para lograr reducir la PDA se debe dejar de interpretar el alimento como mercancía:

*... tenés que tratar de sacarle de la cabeza a la gente, desdoblar, el alimento de la mercancía. Porque como es mercancía es dinero y dinero hacés las cuentas, me sirve o no me sirve. Compro diez, vendo ocho, y conservar las diez me sale más caro que conservar las ocho, pierdo dos, está dentro de los costos. Es costos. Mientras el desperdicio sea visto como costo está difícil.*

El otro experto expuso su desacuerdo con las intervenciones del Estado en la economía en general, considerando que hay evidencia empírica sobre su impacto negativo en el desempeño económico y por creerlo injusto con los negocios de otros rubros no beneficiados.

En cuanto a los legisladores, plantearon que el Estado podría poner mayor énfasis en el trabajo interinstitucional e incluso lograr alianzas con la sociedad civil y con privados, para de esta manera facilitar estrategias para la disminución de la PDA. Asimismo, se mencionó que falta camino por recorrer en cuanto a cultura cívica, marcando la necesidad de implementar campañas de bien público al respecto. Los senadores entrevistados se mostraron favorables a que el Estado intervenga a través de exoneración de impuestos o facilidades para la inversión. Acompañado de una intervención económica, se sugirió la reglamentación y quizás algún elemento punitivo, siempre y cuando se dé un incentivo.

En relación a las organizaciones de la sociedad civil, se hizo mayor énfasis en la donación como estrategia. Todas coincidieron en que el Estado debería intervenir a través de incentivos económicos, mencionando la herramienta de la exoneración fiscal para los donantes. En ese sentido, se sugirió la utilización de distintos tipos de incentivos según el donante; priorizando, por ejemplo, a los productores agrícolas. De la misma manera que lo plantearon los senadores, dos de las organizaciones coincidieron en que en caso de que el Estado sancione a quien desperdicia, debería hacerlo siempre y cuando antes haya brindado un incentivo económico.

## La donación como estrategia de reducción de la PDA en Uruguay

La donación de alimentos es una de las posibles estrategias para la reducción de PDA. Las entrevistas y las discusiones parlamentarias permitieron identificar una serie de barreras para su implementación en Uruguay. A continuación, se presentan las barreras generales para la donación de alimentos como estrategia para reducir el desperdicio de alimentos, seguidas de las barreras con las que se encuentran las organizaciones que captan y distribuyen donaciones, consideradas un agente fundamental para el éxito la estrategia.

### Barreras para la donación de alimentos

Uno de los principales problemas de la donación de alimentos como estrategia de reducción de PDA tiene que ver con el tipo de alimento que podría ser canalizado a través de este mecanismo. En ese sentido, el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y el Ministerio de Salud Pública (MSP) manifestaron preocupación por el aumento del acceso a productos ultra-procesados que podría generar este tipo de mecanismo. Estos productos tienen exceso de azúcares,

grasas y sodio y han sido asociados con efectos adversos en la salud<sup>12</sup>. Su consumo está desaconsejado por la guía alimentaria para la población uruguaya y el Estado ha implementado estrategias para desestimular su consumo, tales como campañas de comunicación y el rotulado nutricional frontal<sup>13,14</sup>. La donación de alimentos podría tener el efecto contrario, motivando su consumo, particularmente en la población más vulnerable. La preocupación del MSP en relación a esta temática se visualiza en la siguiente cita:

*Podríamos acceder –lo decimos como policía sanitaria en la parte de alimentos– hasta a los alimentos procesados, como concesión, pero desaconsejamos la inclusión de los ultraprocesados dentro de este paquete. (Ministerio de Salud Pública, discusión parlamentaria 2020)*

La donación de productos ultraprocesados a organizaciones de la sociedad civil en contacto con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad fue registrada en el contexto de la crisis generada por la pandemia de coronavirus (COVID-19)<sup>15</sup>. Esto sugiere que la donación de alimentos puede aumentar el ya excesivo consumo de productos ultraprocesados con alto contenido de azúcar, sal y grasas en las personas beneficiarias. No obstante, esta preocupación no parece estar presente en otros actores. De hecho, este punto no ha sido incorporado dentro del proyecto de ley que prevé pasar a la cámara de diputados.

En segundo lugar, se identificaron barreras relacionadas con la inocuidad de los productos donados. Durante las discusiones parlamentarias tanto de 2016 como de 2020, varias voces solicitaron que se especificara qué exigencias sanitarias tendrían los alimentos que se donan y qué exigencias tendrían las organizaciones encargadas de la recuperación y distribución de los alimentos donados, a fin de garantizar la inocuidad de los alimentos. Esta fue una inquietud que expresaron tanto actores públicos como privados. La preocupación por la inocuidad de los alimentos trae consigo implicancias en términos de controles y regulaciones. Hoy en día las organizaciones que recuperan alimentos no están reguladas por ningún organismo público. El Ministerio de Salud Pública, durante la discusión parlamentaria de 2020 planteaba lo siguiente:

*Una empresa que tenía que destruir un producto porque no cumplía con determinada especificación de calidad nos solicitó donar ese producto a un banco de alimentos. Cuando le pedimos información sobre ese banco para saber cómo funcionaba,*

*no nos respondió. Entonces, no tenemos información de primera mano de cómo están funcionando. (Ministerio de Salud Pública, discusión parlamentaria 2020)*

Asimismo, actores privados plantearon que parece ilógico que los negocios que manipulan alimentos sean inspeccionados y regulados, mientras que las organizaciones que se encargan de recuperar y distribuir las donaciones no. Esto supone un problema para el Estado, dado que no se posee información sobre el funcionamiento de las organizaciones; y para los donantes privados, ya que al momento de realizar la donación poseen menores garantías sobre el recorrido que seguirá el alimento.

En tercer lugar, distintos actores, tanto desde las organizaciones recuperadoras de alimento como de asociaciones empresariales, mostraron preocupación por la posible emergencia de un mercado negro a partir de los productos donados. Esto se ha identificado como una clara barrera para que los privados donen sus productos. Se identificó que en varios casos el privado prefiere destruir sus excedentes antes de correr el riesgo de que los mismos terminen siendo vendidos de manera ilegal. Incluso agremiaciones de supermercados han realizado reclamos en relación a la fiscalización de ferias al Ministerio de Economía y la Intendencia de Montevideo.

De igual manera, las organizaciones que distribuyen alimentos (particularmente las que entregan alimentos envasados) han tenido que incorporar estrategias en sus entregas con el objetivo de evitar que los productos sean revendidos, como por ejemplo disminuir o cuotificar las cantidades. Asimismo, varias organizaciones destacaron la importancia de la relación que exista entre éstas y las instituciones de beneficencia. Se destaca especialmente el hecho de que exista conocimiento y confianza, para contar con la seguridad de que aquellos que van a recibir el alimento no lo revenderán.

*¿Qué fue pasando? Cuando era así, que se conocían, era más fácil porque ya teníamos como un campo abierto, en todo eso que decíamos, por ejemplo que no fuera mercadería que fuera a ser revendida. (Entrevista a ONG de recolección de alimentos)*

De no poder garantizar un mínimo de confianza o formalidad por parte de la institución de beneficencia, como puede ser el caso de una olla popular, lo que



sucede es que tienen que seleccionar cuidadosamente qué tipos de alimentos enviar, reduciendo la oferta de productos hacia esos centros.

La protección de la responsabilidad ante las donaciones, conocida como la ley del Buen Samaritano, ha sido implementada por varios países para facilitar las donaciones. El objetivo de la normativa es que el donante quede liberado de responsabilidad por los daños y perjuicios que pudieran producirse por el consumo de la mercadería. Algunos donantes se niegan a entregar alimentos por temor a que sus productos causen algún daño al consumidor una vez que dejan de estar bajo su supervisión. El cometido de la normativa mencionada es que los privados pierdan ese temor y así accedan a donar sus productos. La inclusión de esta normativa en el proyecto de ley de 2020 fue un pedido prácticamente unánime de todos los participantes de la discusión parlamentaria y no encontró argumentos en contra.

*“Hasta que no haya eso [protección de responsabilidad] a muchos le va a ser más fácil pagar para que se destruya el alimento, en vez de correr un riesgo.” (Entrevista a ONG de recolección de alimentos)*

La cuarta barrera identificada tuvo relación con la falta de incentivos económicos y regulación estatal. La donación de alimentos implica costos de conservación y distribución de los productos alimenticios, y en algunos casos también costos impositivos que no se asumirían si se destruye el alimento. Es por esta razón que organizaciones de la sociedad civil, parlamentarios y asociaciones empresariales, consideran clave una intervención estatal a través de exoneraciones fiscales para aumentar la cantidad de donaciones:

*Y otro punto clave [...] es las exoneraciones fiscales, ¿por qué? porque la donación no es gratuita, tiene todo un aparato que también al establecimiento si se lo imponemos termina siendo un costo para la empresa, que en vez de ser una norma aliciente para generar una cultura de impacto en la sociedad, de responsabilidad social empresarial, ligado a ese tipo de políticas, también hay que ayudarlo y entenderlo que también para la empresa no es gratuito donar. (Entrevista a parlamentaria)*

Sumado a esto, con el objetivo de promover una conducta más favorable a la donación, se mencionó la posibilidad imponer requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos, siempre y cuando se apliquen al mismo

tiempo incentivos económicos. No obstante, esta estrategia no cuenta con tantos apoyos y se plantean las posibles dificultades para su instrumentalización.

### Barreras que enfrentan las organizaciones que captan y distribuyen donaciones

La principal dificultad que encuentran las organizaciones que recuperan y distribuyen alimentos es económica. Aplican diferentes estrategias para la recaudación de fondos y tienen inconvenientes para acceder a apoyos estatales. Algunas de las estrategias de recaudación de fondos son campañas de recaudación dirigidas a personas particulares y campañas para conseguir apoyos de empresas, tanto las donantes de alimentos como no donantes. Al mismo tiempo, se relevaron algunos mecanismos que no tienen que ver con la recuperación de excedentes de alimentos, como la recolección de alimentos no perecederos como “entrada” en espectáculos públicos, o campañas similares dentro de grandes empresas. Sólo una de las organizaciones entrevistadas cobra por los alimentos entregados, pero ese ingreso no les permite cubrir los costos de su operativa.

Ninguna de las organizaciones entrevistadas recibe apoyo económico del Estado. Una de ellas tiene un acuerdo para contar con un espacio físico dentro del principal centro de comercio mayorista del país, el cual es gestionado en convenio público - privado. Sumado a esto, dos de las organizaciones entrevistadas manifestaron su descontento con el funcionamiento del Artículo 358 de la Ley 19.149, conocida como ley de donaciones especiales, la cual permite a empresas exonerar impuestos a través de donaciones. Esas donaciones no pueden ser dirigidas a cualquier institución, existe una lista de organizaciones que están contempladas por la ley; a la que, según hicieron referencia, no es sencillo ingresar dado que se necesitan apoyos políticos.

Las organizaciones también enfrentan dificultades logísticas para su funcionamiento, en particular para operar en todo el territorio nacional. Asimismo, el costo logístico de las operaciones en muchas ocasiones limita la propia entrega de los alimentos en la capital, y apelan a generar acuerdos con las instituciones beneficiarias para que sean ellas las que vayan a recoger los alimentos recuperados hasta el centro de distribución (tanto de la organización de recuperación como de la propia empresa donante).

Estas dificultades logísticas no sólo son reconocidas por las propias organiza-

ciones sino que también son reconocidas por otros actores de la cadena alimentaria como lo son los supermercados; los cuales advierten las dificultades de pensar en una estrategia de recuperación de alimentos para todo el territorio nacional, por la escasez de este tipo de organizaciones en el interior del país.

Finalmente, es importante destacar que las organizaciones encargadas de la gestión de donaciones se estructuran principalmente a base del trabajo voluntario y cuentan con poco o nulo trabajo remunerado. Incluso algunos voluntarios no sólo ofrecen su tiempo sino también disponen de recursos económicos y capital, como puede ser vehículos y combustible. De las tres organizaciones entrevistadas, una manifestó que no tenían personal remunerado, y las otras dos habían comenzado a tenerlo durante el último año (coincidiendo con un aumento de las donaciones a causa de la llegada de la pandemia). Al mismo tiempo, manifestaron que las personas que trabajan en las organizaciones en ocasiones se ven sobrecargadas de trabajo, por lo que sería necesario contar con mayor personal. En este sentido, es importante destacar que dos organizaciones en los últimos meses incorporaron softwares que facilitaron el funcionamiento de las mismas y lograron automatizar actividades que requerían un importante tiempo de trabajo.

## CONCLUSIONES

El presente trabajo permite concluir que la PDA se identifica por los actores como un problema para el país, principalmente ligado a los posibles beneficios de su reducción sobre la seguridad alimentaria. Esta fuerte asociación puede ser una de las explicaciones por las cuales la donación de alimentos aparece como una de las principales estrategias para reducir la PDA. Considerando que la donación de alimentos tiene escaso impacto en las primeras etapas de la cadena de suministro de alimentos, los resultados del presente trabajo sugieren la necesidad de pensar estrategias adicionales para abordar esta problemática de forma integral.

En lo que respecta específicamente en la donación de alimentos, se identificaron barreras que deberían ser abordadas al momento de la implementación de esta estrategia en Uruguay. En primer lugar, la donación de alimentos puede fomentar el consumo de alimentos no recomendados, particularmente productos ultra-procesados con exceso de azúcar, grasas y sodio, en poblaciones

vulnerables. Esto es particularmente relevante considerando el elevado consumo de estos productos en la población infantil del país y la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad<sup>16</sup>. Estos efectos han sido recientemente documentados como parte de las estrategias de marketing de la industria de productos ultra-procesados en el contexto de la pandemia de coronavirus (COVID-19), tanto en Uruguay como a nivel mundial<sup>17</sup>. Por este motivo, la donación de alimentos debería ir asociada a criterios nutricionales que definan el tipo de productos que pueden ser donados. En este sentido, se destaca el protocolo elaborado por el INDA para aceptación de donaciones de alimentos en el contexto de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19)<sup>18</sup>. Hasta el momento este punto no ha sido considerado durante el tratamiento parlamentario de la ley y merece especial atención.

En segundo lugar, la implementación de la donación de alimentos como estrategia de reducción de PDA requiere la definición de mecanismos de contralor para asegurar la inocuidad de los productos donados y evitar la emergencia de un mercado negro de alimentos. Asociado a estos últimos puntos, es necesario definir el régimen de responsabilidad de donaciones. Estas consideraciones han sido tenidas en cuenta durante el tratamiento parlamentario de la ley y se han incorporado artículos para abordarlos. Sin embargo, aún resta definir los mecanismos que se implementarán para el control de inocuidad, así como los organismos responsables de dichos controles.

Finalmente, una participación más activa por parte del Estado a través de incentivos económicos podría favorecer la donación por parte de los privados, quienes deben incurrir en costos a la hora de donar alimentos. Una de las herramientas que se mencionó fue la exoneración de impuestos por donaciones, con las que privados, legisladores y organizaciones de la sociedad civil mostraron acuerdo. A pesar que este punto aún no se incorporó a la ley en discusión, parecía haber consenso en que se agregue<sup>19</sup>.

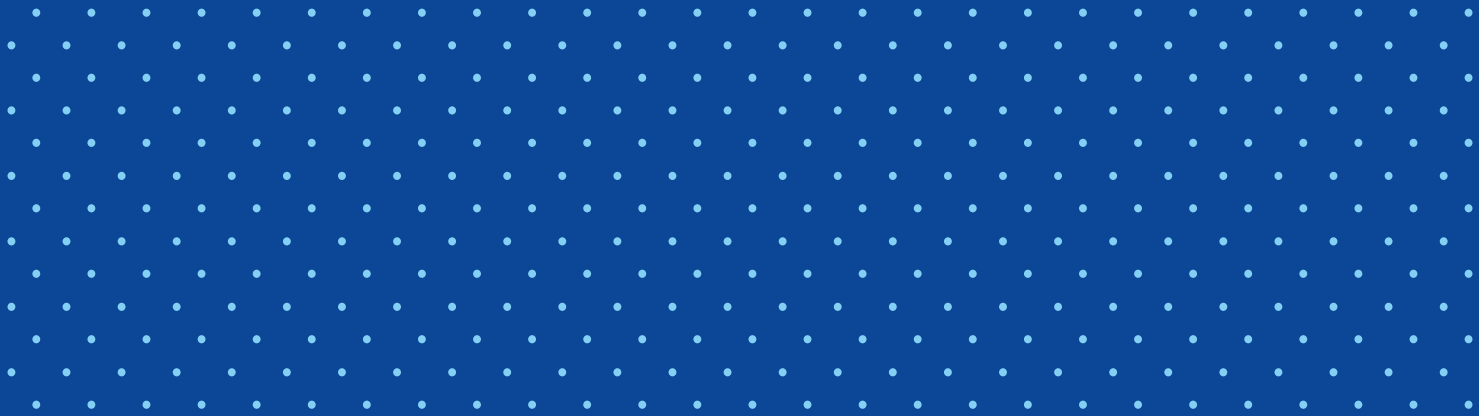
Las organizaciones que captan y distribuyen las donaciones experimentan dificultades para su funcionamiento que merecen especial atención. En particular, se identificaron las dificultades económicas que ponen en riesgo el buen funcionamiento de estas instituciones y así la viabilidad de las donaciones. Una de las posibles soluciones propuestas es que las organizaciones logren ingresar en el Artículo 358 de la Ley 19.149, conocida como ley de donaciones especiales.

En conclusión, si bien se entiende que la donación de alimentos es una estrategia válida para la reducción de la PDA, la cual impacta en la seguridad alimentaria de la población, es necesario introducir elementos regulatorios que impidan potenciales efectos negativos en la salud. Finalmente es importante destacar que no es esperable que esta estrategia por sí misma logre reducir la PDA de forma significativa en el país.

## Referencias

1. FAO (2019). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. Roma: FAO.
2. FAO (2012). *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención*. Roma: FAO.
3. FAO (2017). *Estimación de pérdidas y desperdicio de alimentos en el Uruguay: alcance y causas*. Montevideo: FAO.
4. Busetti S (2019). *A theory-based evaluation of food waste policy: Evidence from Italy*. Food Policy 88, 101749.
5. Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
6. FAO (2019). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos*. Roma: FAO.
7. Lipinski B, Hanson C, Waite R, et al. (2013). *Reducing food loss and waste*. Washington, DC: World Resources Institute.
8. FAO (2019). *Pasando de pérdidas a soluciones*. Programa de Cooperación Técnica TCP/RLA/3710(D). Montevideo: FAO.
9. Peña A (2016). *Proyecto de ley – Excedentes de productos de alimentación: Normas para su aprovechamiento*. Montevideo: Parlamento del Uruguay.
10. Peña A (2020). *Proyecto de ley - Productos alimenticios: Se establecen normas tendientes a evitar el desecho de aquellos alimentos que no hayan sido vendidos*. Montevideo: Parlamento del Uruguay.
11. Schneider F (2013). *The evolution of food donation with respect to waste prevention*. Waste Managem 33, 755-763.
12. Organización Panamericana de la Salud (2019). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones*. Washington DC: Organización Panamericana de la Salud.
13. Ministerio de Salud Pública (2016). *Guía alimentaria para la población uruguaya*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
14. Ministerio de Salud Pública (2019). *Interpelaciones y respuestas a las enfermedades no transmisibles en Uruguay: Documento de actualización sobre la situación de las ENT en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública.
15. Alcaire F, Antúnez L, Brunet G, et al. (2021). *Utilización de la pandemia de coronavirus (COVID-19) en las estrategias de marketing digital de la industria de productos ultra-procesados*. Montevideo: UNICEF.
16. Koncke F, Berón C, Toledo C, et al. (2020). *Una mirada a la alimentación de los escolares. El primer paso para comer mejor*. Montevideo: UNICEF.

17. Collin J, Ralston R, Hill SE, et al. (2020). *Signalling Virtue, Promoting Harm: Unhealthy commodity industries and COVID-19*. NCD Alliance, SPECTRUM.
18. INDA (2020). *Protocolo para la evaluación de donaciones de alimentos*. Montevideo: MIDES.
19. Parlamento del Uruguay (2020). *Versión taquigráfica Comisión de Salud Pública, sesión celebrada el día 6 de Octubre de 2020*. Montevideo: Parlamento del Uruguay.



**Espacio Interdisciplinario**  
Universidad de la República  
Uruguay



Ministerio  
**de Desarrollo**  
**Social**

Instituto  
Nacional de  
**Alimentación**