



THE GLOBAL FOOD DONATION POLICY ATLAS

Resumen ejecutivo: Ecuador

Se producen alimentos más que suficientes para alimentar a todas las personas, pero un tercio de todos los alimentos se desperdician. Redirigir el excedente de alimentos seguros es una solución efectiva y compasiva, pero puede ser complicado porque los alimentos son un producto sumamente regulado.

Para ayudar a abordar las cuestiones jurídicas y de políticas más urgentes y universales en torno a la recuperación y donación de alimentos, la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (la FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y The Global FoodBanking Network (la GFN) se han asociado para crear el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos. Esta innovadora alianza traza el mapa de las leyes y políticas que tienen impacto sobre las donaciones a lo largo del mundo. El proyecto tiene por objetivo identificar y explicar las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos, analizar las barreras jurídicas más comunes para promover mayor donación de alimentos y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar esas barreras.

PÉRDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN ECUADOR

Cada año, aproximadamente 900.000 toneladas de alimentos en Ecuador se pierden o se desperdician a lo largo de la cadena de suministro. Gran parte de estos alimentos siguen siendo seguros para el consumo humano y podrían destinarse a las personas que padecen hambre y desnutrición crónica en todo el país. Los beneficios de una mayor recuperación y donación de alimentos son particularmente evidentes en Ecuador, ya que el 32,7% de la población padecía inseguridad alimentaria moderada o severa entre 2018 y 2020, lo que supone un aumento de casi el triple respecto de 2014 a 2016. Ecuador también tiene el segundo nivel más alto de desnutrición crónica infantil en América Latina, con el 23% de los niños menores de 5 años y aproximadamente el 27% de los menores de 2 años que la padecen.

El gobierno de Ecuador ha priorizado la reducción del hambre y la seguridad alimentaria como parte de su agenda de políticas nacionales. En mayo de 2022, Ecuador aprobó la *Ley para Prevenir y Reducir la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y Mitigar el Hambre de las Personas en Situación de Vulnerabilidad Alimentaria* (en adelante “Ley de PDA”). La Ley de PDA prohíbe desechar alimentos aptos para el consumo humano e incluye una jerarquía de usos alternativos como la donación a un banco de alimentos, la alimentación de animales, la producción de energía renovable y el compostaje. Antes de la aprobación de la Ley de PDA, varias empresas del sector privado ya estaban donando alimentos. Con la entrada en vigor de esta nueva ley, muchas partes interesadas buscan orientación e incentivos adicionales para establecer la infraestructura necesaria para donar alimentos.

Ecuador en números

- Población: 17,3 millones
- PBI: \$98.810 millones
- Índice de pobreza: 33%
- Prevalencia de inseguridad alimentaria: 33%
- Índice de inseguridad alimentaria mundial: 61,8
- Estimaciones de PDA: 900.000 toneladas/año

DATOS DESTACADOS DE LA POLÍTICA DE DONACIÓN DE ALIMENTOS EN ECUADOR

PROHIBICIÓN DE RESIDUOS: La ley ecuatoriana sobre residuos alimenticios prohíbe deshacerse de los alimentos aptos para el consumo humano e incluye una jerarquía de usos alternativos como la donación a un banco de alimentos, la alimentación de animales, la producción de energía renovable y el compostaje. Cualquier persona que deseche alimentos aptos para el consumo humano está sujeta a una multa.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: La prohibición incluye varios usos alternativos que no reducirían el hambre (por ejemplo, la alimentación de animales o el compostaje). Dado que la nueva Ley de PDA tiene como objetivo reducir el hambre, Ecuador debería animar a los actores de toda la cadena de suministro de alimentos a donar alimentos a las organizaciones de recuperación de alimentos en lugar de utilizar alternativas como la alimentación animal o el compostaje. Incentivar las donaciones a las organizaciones de recuperación de alimentos reduciría el desperdicio de alimentos y disminuiría el hambre.

PROTECCIÓN FRENTE A LA RESPONSABILIDAD: La nueva Ley de PDA en Ecuador ofrece una sólida protección frente a la responsabilidad penal y civil para los donantes de alimentos. Define a los donantes de alimentos como toda persona que dona alimentos aptos para el consumo humano. Estos donantes están protegidos frente a la responsabilidad a menos que actúen con culpa grave. La Ley de PDA insta al presidente de Ecuador a establecer e implementar un reglamento general en todos los aspectos de la ley, lo que puede proporcionar una orientación adicional para los actores que buscan protección frente a la responsabilidad.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: Si bien las amplias protecciones frente a la responsabilidad benefician a los donantes y a las organizaciones de recuperación de alimentos, la Ley de PDA exige que los alimentos se entreguen “de manera gratuita” para recibir protección frente a la responsabilidad. Ecuador debería enmendar la Ley de PDA a fin de proporcionar protección frente a la responsabilidad a las organizaciones que entregan alimentos por una tarifa nominal para ayudar a cubrir los costos, lo que fomentaría modelos nuevos e innovadores como los supermercados sociales (tiendas de comestibles sin fines de lucro) u otras operaciones de bajo costo. Además, se debería proporcionar una orientación clara a los donantes sobre las medidas que deben tomar para protegerse frente a la responsabilidad cuando donan alimentos.

OPORTUNIDADES PARA POLÍTICAS DE DONACIÓN DE ALIMENTOS EN ECUADOR

INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS: La nueva Ley de PDA exige que todos los alimentos donados cumplan con los requisitos básicos de inocuidad de las normas y protocolos existentes. No incluye ningún nuevo requisito específico para las donaciones. Las normas y protocolos existentes incluyen todos los requisitos de etiquetado, así como todas las normas sanitarias. Los alimentos que no son aptos para el consumo humano no pueden ser donados, y las organizaciones de recuperación de alimentos que reciben donaciones deben distribuirlos inmediatamente para evitar su descomposición.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: Para garantizar que todos los alimentos donados sean seguros, Ecuador debería modificar la Ley de PDA a fin de elaborar requisitos específicos para las donaciones. Además, los organismos de inocuidad de los alimentos de Ecuador deberían publicar orientaciones específicas para las donaciones. Ambas medidas ayudarían a garantizar que todos los alimentos donados sean seguros para el consumo humano. También maximizarían la cantidad de alimentos donados, ya que los donantes sabrían exactamente qué pasos seguir para donar alimentos de forma segura.

ETIQUETADO DE FECHAS: Los requisitos de Ecuador en materia de etiquetado de fechas no aclaran qué etiquetas de fechas están relacionadas con la seguridad y cuáles se refieren a la calidad de los alimentos. La mayoría de los productos alimenticios deben tener una *fecha máxima de consumo* o *fecha de vencimiento*, ambas relacionadas con la calidad de los alimentos. Si el fabricante opta por incluir la fecha máxima de consumo, debe incluir también la *fecha de fabricación* o *fecha de elaboración*. La Ley de PDA permite donar alimentos una vez pasada la fecha de vencimiento.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: Ecuador debería modificar sus requisitos de etiquetado de fechas para diferenciar claramente entre las etiquetas basadas en la calidad y las basadas en la seguridad. Este régimen de etiquetado de doble fecha ayudaría a los consumidores a entender qué alimentos siguen siendo seguros para su consumo y pueden donarse pasada la fecha, así como qué alimentos deben desecharse. Una vez implementados estos cambios, Ecuador debería promover programas de educación de la industria y los consumidores para ayudar a todos a entender las diferencias entre las dos etiquetas.

INCENTIVOS FISCALES: Ecuador no cuenta actualmente con incentivos fiscales para fomentar la donación de alimentos. La Ley de PDA insta a los gobiernos provinciales de Ecuador a que consideren otorgar incentivos fiscales para los donantes, los facilitadores de las donaciones y las organizaciones receptoras. Además, la Ley de PDA insta al presidente a determinar la viabilidad de los incentivos fiscales para los donantes.

OPORTUNIDAD DE ACCIÓN: Ecuador debe considerar la implementación de incentivos fiscales, incluyendo deducciones o créditos fiscales, para las donaciones a las organizaciones de recuperación de alimentos y otros intermediarios. Del mismo modo, Ecuador debería ofrecer una deducción fiscal por el almacenamiento, el transporte y la entrega de los alimentos donados. Aunque la prohibición de desechar alimentos aptos para el consumo humano puede fomentar algunas donaciones de alimentos, también permite usos alternativos como la energía renovable y el compostaje. Para incentivar a los posibles donantes a donar sus alimentos en lugar de destinarlos a otro uso, Ecuador debería considerar la aplicación de deducciones y créditos fiscales. El hecho de priorizar las donaciones de alimentos con la política fiscal probablemente aumente la cantidad de alimentos que se donan, reduciendo así la inseguridad alimentaria. En lo que respecta al impuesto al valor agregado (IVA), Ecuador también debería considerar la posibilidad de aplicar una tasa cero a todas las donaciones de alimentos a efectos del cálculo del IVA.

POLÍTICA DE DONACIÓN DE ALIMENTOS EN ECUADOR: ¿CÓMO SE COMPARA?

La reciente adopción por parte de Ecuador de la prohibición de destruir alimentos aptos para el consumo humano demuestra un impulso para el cambio de políticas. Mientras Ecuador implementa este marco nacional integral, debe perseguir mejoras adicionales y más específicas en las leyes y regulaciones existentes que afectan a la donación de alimentos. En particular, introducir un sistema de etiquetado de doble fecha, aclarar los requisitos de inocuidad de los alimentos donados y aumentar los beneficios fiscales para las donaciones pueden incrementar significativamente las donaciones de alimentos.

Inocuidad de los alimentos donados	Etiquetado de fechas	Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos	Incentivos fiscales	Barreras impositivas	Requisitos de donación o sanciones por desperdicio de alimentos	Subvenciones y programas de incentivos del gobierno	Leyes o políticas nacionales de PDA/ donaciones
No	Débil	Fuerte	No	Sí	Fuerte	No	Fuerte

Para conocer más detalles sobre cómo se compara Ecuador con los demás países evaluados en el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos, visite www.atlas.foodbanking.org. Para más información sobre el marco jurídico de la donación de alimentos en Ecuador y las recomendaciones de políticas para fortalecer este marco, consulte la Guía Legal para la Donación de Alimentos en Ecuador y las Recomendaciones de Políticas para la Donación de Alimentos en Ecuador.

ANTECEDENTES: PRINCIPALES CUESTIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA DONACIÓN DE ALIMENTOS

Inocuidad de los alimentos donados: Una barrera clave para la donación de alimentos puede ser la falta de conocimiento o de orientación fácilmente disponible sobre los procedimientos de seguridad para los alimentos donados. Todos los alimentos donados deben ser seguros para el consumo y cumplir con las leyes y reglamentos vigentes de inocuidad de

los alimentos. Sin embargo, los posibles donantes suelen tener dudas sobre qué normas de inocuidad de los alimentos se aplican a las donaciones y qué pasos son necesarios para cumplirlas.

Etiquetado de fechas: Las etiquetas con las fechas en los productos alimenticios son un gran factor de desperdicio de alimentos y un obstáculo para la donación. La mayoría de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos son debidamente cautelosos a la hora de donar alimentos que podrían perder su inocuidad, pero no siempre está claro si la etiqueta con la fecha acompañada de expresiones como “fecha límite de venta”, “fecha de vencimiento” o “fecha de consumo preferente” se relaciona o no con la seguridad de los alimentos. De hecho, las etiquetas de fechas suelen reflejar la frescura o la calidad, más que la seguridad, para la gran mayoría de los alimentos.

Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos: Un importante obstáculo para la donación de alimentos es el temor de los donantes de que se les atribuya responsabilidad si alguien se enferma después de consumir alimentos donados. Algunos países han adoptado protecciones frente a la responsabilidad para mitigar esta preocupación. Sin embargo, muchos donantes de alimentos y organizaciones de recuperación de alimentos no están seguros de si reúnen los requisitos para recibir esta protección, si se requieren acciones para mantenerla y qué límites se aplican, de ser el caso.

Incentivos fiscales y barreras impositivas: Los costos de transporte y almacenamiento suelen citarse como los principales obstáculos que los fabricantes, minoristas y restaurantes deben superar para donar alimentos. Los incentivos fiscales, incluidas las deducciones y los créditos, pueden ayudar a compensar estas cargas financieras y contribuir a que la donación sea una opción más atractiva y viable. Sin embargo, la aplicación de ciertos impuestos a los alimentos donados, como el impuesto al valor agregado, también puede crear una barrera a las donaciones.

Requisitos de donación o sanciones por el desperdicio de alimentos: Algunos países han empleado requisitos de donación de alimentos o imponen sanciones monetarias por los alimentos que se envían a los vertederos (a menudo conocidas como prohibiciones de residuos orgánicos o impuestos sobre los residuos) con el fin de influir en el comportamiento de las empresas y promover sistemas alimentarios más sostenibles.

Subvenciones y programas de incentivos del gobierno: Las subvenciones y los programas de incentivos financiados a nivel nacional o local ofrecen otro recurso importante para las iniciativas de donación de alimentos. Esto es especialmente cierto en los países en los que los donantes consideran que los incentivos fiscales son insuficientes para compensar los costos de la donación o en los que la falta de infraestructura limita los esfuerzos de recuperación de alimentos.

Leyes o políticas nacionales sobre el desperdicio de alimentos: La adopción de un marco nacional de PDA o de donación de alimentos puede ayudar a los gobiernos a garantizar la coherencia de las políticas y avanzar en los esfuerzos de recuperación de alimentos a lo largo de la cadena de suministro. Ofrecer un marco unificado y completo puede permitir a los gobiernos aclarar las normas de inocuidad de los alimentos donados, estandarizar las etiquetas de fechas, definir las protecciones frente a la responsabilidad para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos, y establecer beneficios fiscales adicionales para los donantes que reúnan ciertas condiciones según la legislación aplicable. Un marco de leyes o políticas nacionales también puede servir de base para programas de subvenciones gubernamentales y campañas de concienciación centradas en la sostenibilidad del sistema alimentario y la seguridad alimentaria.

APOYO AL PROYECTO ATLAS DE POLÍTICAS GLOBALES DE DONACION DE ALIMENTOS

Socios del proyecto: El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos es un proyecto de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard, que cuenta con el apoyo de la Red Mundial de Bancos de Alimentos.



Apoyo de la Fundación Walmart: Este estudio se hizo posible gracias a la financiación de la Fundación Walmart. Los resultados, conclusiones y recomendaciones son exclusivamente de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard, y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Walmart.

