Boletín N° 10.198-11

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Ossandón y Girardi, que modifica el Código Sanitario en materia de disposición de alimentos para evitar su desperdicio.

I. Diagnóstico y desafíos

1.- A nivel internacional

Según el estudio realizado por la FAO "Pérdidas y Desperdicios de Alimento en el Mundo"[1], alrededor de un tercio de la producción de los alimentos destinados al consumo humano se pierde o desperdicia en todo el mundo, lo que equivale a aproximadamente 1300 millones de toneladas al año. Este hecho es grave principalmente por tres razones.

En primer, lugar la cuestión de las pérdidas de alimentos evidencia un cuestionamiento ético mayor asociado a la realidad de alrededor de 805 millones de personas en el mundo, las cuales no tienen suficientes alimentos para llevar una vida saludable y activa.

En segundo lugar, las pérdidas de alimentos conllevan el desperdicio de recursos utilizados en la producción como tierra, agua, energía e insumos. Así lo indica el estudio realizado por la FAO sobre el tema, "Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources", documento que analiza los impactos globales del desperdicio de alimentos desde una perspectiva medioambiental[2].

Dicho estudio establece múltiples consecuencias. Por una parte producir comida que no va a consumirse supone emisiones innecesarias de CO2 además de pérdidas en el valor añadido de los alimentos producidos. Sin contabilizar las emisiones de CO2 que provoca el uso de la tierra, la huella de carbono de los alimentos producidos que no son consumidos se estima en 3.300 millones de toneladas de CO2: el equivalente al consumo del tercer emisor de CO2 más grande del mundo después de Estados Unidos y China[3].

Por otra parte, a nivel global, la huella hídrica azul (es decir, el consumo de recursos de aguas superficiales y subterráneas) utilizada para producir comida desperdiciada es de, aproximadamente, 250 km3, lo que equivale a la descarga de agua anual del río Volga, o a tres veces el volumen del lago de Ginebra. Finalmente, alimentos producidos en vano ocupan casi 1,4 mil millones hectáreas de tierra; esto representa cerca del 30% de todo la superficie agrícola del globo.

Si bien es difícil estimar los impactos sobre la biodiversidad a nivel global, el despilfarro de alimentos participa de las externalidades negativas que generan la expansión del monocultivo y la agricultura en las áreas silvestres como la pérdida de biodiversidad, incluyendo mamíferos, aves, peces y anfibios[4].

En tercer lugar, las pérdidas de alimentos que pueden evitarse tienen un impacto negativo directo en los ingresos, tanto de los agricultores como de los consumidores. En efecto, muchos pequeños agricultores viven hoy al margen de la inseguridad alimentaria. Por ende, reducir las pérdidas de alimentos podría tener un impacto inmediato y significativo en sus medios de vida[5]. Adicionalmente, mejorar la eficiencia de la cadena de suministro de alimentos puede ayudar a disminuir el coste de los alimentos para el consumidor y, así, aumentar el acceso a estos. Finalmente, trabajar en la educación y prevención del desperdicio de comida constituye una política que podría permitir un mejoramiento de calidad en la vida de las personas, al desperdiciar estas menos recursos monetarios en su alimentación.

2.- A nivel nacional

A) Niveles altos de desperdicio en los procesos y consumo

Chile no es ajeno a esta realidad por diversas razones. El desperdicio de alimentos en el país posee niveles alarmantes. En relación a la pérdida durante los procesos de producción, transporte y venta, una investigación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) identificó que productoras y vendedoras chilenas pierden al menos 27 mil toneladas al año de arroz, papas, lechugas, merluza y jibias por malos manejos en su producción[6].

El reporte se basó en una muestra por sector, pero refleja que si se aplicara a toda la industria nacional, el desperdicio de alimentos real llegaría a niveles muy altos.

La investigación midió el trabajo de uno de los tres principales molinos arroceros del país, y concluyó que desperdicia 140,4 toneladas anuales principalmente por la caída de grano al suelo. Esto equivale a botar 9 mil porciones semanales.

También analizó los cultivos de lechugas de diez agricultores de Colina, Lampa y La Pintana. Por efectos climáticos, daños mecánicos y calibración para el mercado, se pierden 16.550 unidades por hectárea, que es el 20% del potencial de cosecha.

Los mismos factores afectan a ocho productores de papas en Melipilla. Allí, detectaron que en la cosecha se pierde 1,08 toneladas por hectárea, 1,07 en la almacenada y 13,4 kilos por cada tonelada comercializada en ferias libres.

En lo que a productos pesqueros se refiere, la indagatoria se centró en la pérdida que se hace en las pesquerías artesanales de merluza y jibia en dos caletas de la Región de Valparaíso.

En la primera cuantificaron la pérdida de 1.851,29 toneladas al año, lo que representa el 55% de la masa total capturada y que, según la FAO, serviría para alimentar a 900 personas por año. En el caso de la jibia, el desperdicio llega a 24.824,53 toneladas, un 44% de lo atrapado y que daría de comer a más de 24 mil personas anualmente. En ambos, el desperdicio se debería a problemas en el trabajo que realizan en la pesca, limpiadores e intermediarios.

La FAO informó que las pérdidas y desperdicios son un problema global, que si se resolviera en América Latina y el Caribe alcanzaría para alimentar a casi diez veces el total de personas que sufren hambre.

Esta realidad de desperdicio se ve agravada por las conductas de los chilenos al momento de consumir estos alimentos. El Centro de Estudios de Opinión Ciudadana de la Universidad de Talca realizó en 2011, una investigación cuantitativa con el objeto de indagar acerca de cuánto desperdiciamos los chilenos en productos de alimentación[7].

En términos globales se obtuvo que, para casi la totalidad de los entrevistados (94,9%) el botar comida acumulada en el refrigerador es una práctica normal y sólo el 5,1% señala que es algo que nunca ocurre. Siendo que para un tercio de los encuestados es una práctica tan frecuente como por lo menos una vez a la semana y si bien, un 60,0% señala sentirse culpable por haber desperdiciado comida, un 23,0% considera que esta práctica es parte de lo cotidiano y está acostumbrado a hacerlo y 17,0% ni siquiera se ha cuestionado al respecto. Lo que más se bota a la basura es la comida preparada, con 44,1% de los entrevistados que señala ser el producto más desperdiciado.

En tanto 24,4% bota verduras y 12,9% pan. La razón más aludida para el desperdicio de los alimentos es que se olvidaron de que la comida estaba ahí (57,6%). En relación al gasto mensual en productos lácteos es superior a $5.000 para casi la totalidad de los entrevistados, siendo que la mayor frecuencia (35,7%), se da en el tramo de entre los $11.000 y $20.000.

En relación a restaurantes y comercios chilenos, existen situaciones sistemáticas de desperdicio pese a no estar ampliamente documentadas. En un reportaje de “La Tercera”, el reconocido académico Tristram Stuart señaló que, de acuerdo con los datos de su investigación, los restaurantes y comercios chilenos trabajan con un 58% más de la comida que realmente necesitan, a pesar de que la mayoría de los expertos en agronomía del mundo señalan que un exceso de 30% es suficiente para hacerle frente al desperdicio inevitable de alimentos. Esto se traduce en que, según Stuart -quien trabajó con datos obtenidos de la FAO-, en Chile se generan 1.62 millones de toneladas de basura de residuos de alimentos cada año, lo que significa que, para el 2025, podríamos estar produciendo 2,25 millones de toneladas de desperdicios que también incluyen restos alimenticios inevitables, como las cáscaras de plátano[8].

En resumen, el desperdicio de alimentos es un fenómeno que concierne a diversos sectores de la sociedad chilena por lo que urge tomar medidas para luchar contra esta tendencia.

B) Consecuencias medioambientales para Chile

Si bien la situación medioambiental global nos puede parecer lejana, Chile es uno de los países más expuestos al cambio climático en el mundo. Esta realidad ya se

empieza a sentir con el aumento de fenómenos climáticos como la sequía y la desertificación[9]. Por lo mismo, el país debe tomar todas las medidas posibles para hacer frente a esta tendencia, teniendo en consideración la fragilidad medioambiental a la que estamos llegando, Chile no puede permitirse ni un solo kilo de alimentos desperdiciados por el daño multidimensional que esto representa. Adicionalmente, entre las medidas más fáciles de adoptar y más costo efectivas en la reducción de nuestras emisiones está el aprovechamiento de alimentos que de no ser consumidos serían destruidos o desechados, optimizando por ende la producción de los alimentos y disminuyendo las incidencias de esta en el medio ambiente.

C) Consecuencias económicas

Considerando la encuesta realizada por la Universidad de Talca anteriormente citada, cabe recalcar la enorme pérdida monetaria que significa para el país únicamente el desperdicio alimentario relacionado al consumo de productos domésticos. En dicho estudio, el 65% de los entrevistados señala perder más de $5.000 al mes botando comida, siendo que la mayor frecuencia se encuentra en el tramo de entre $6.000 y $10.000, con 31,8% de los encuestados que dice que pierde dicha cantidad de dinero al mes botando comida[10]. A estas pérdidas de alimentos a nivel nacional, deben además adicionarse las pérdidas de alimentos provocadas por los restaurantes, locales comerciales o supermercados. Alimentos que podrían ser donados a bancos de comida, facilitando el acceso de sustento nutritivo, inocuo y asequible a personas viviendo en diversas situaciones de pobreza.

En relación a esta situación, se debe considerar que Chile no está en condiciones de perder recursos en desperdicio alimentario. Esto pues, somos un país con una gran parte de la población con ingresos bajos (53,5% de los trabajadores chilenos perciben menos de $300.000 y el 70% menos de $426.000 líquidos[11]). Por otra parte, no se debe olvidar que en Chile, según cifras proporcionadas por la Corporación Red de Alimentos, por lo menos 1 de cada 7 personas pasa hambre o come deficientemente cada día[12]. En suma, la realidad nacional urge a que se tomen medidas multisectoriales que signifiquen un ahorro importante para la población y una mejora en sus condiciones de vida.

II. Experiencia comparada

Países como Bélgica y Francia han reaccionado recientemente en relación a esta problemática. En Bélgica, la región de Valonia impuso la obligación para los establecimientos comerciales de más de 1000 metros cuadrados de donar de forma sistemática sus productos en fecha de vencimiento a asociaciones de caridad[13]. Por su parte, la Asamblea Nacional Francesa adoptó el 21 de Mayo del 2015 varias modificaciones legales con el objetivo de luchar contra el desperdicio alimentario. Entre las disposiciones más importantes destaca la prohibición por parte de los establecimientos comerciales de más de 400 metros cuadrados de desechar o destruir alimentos[14]. Otras disposiciones, plantean además, la obligación de establecer contratos de donación con asociaciones de caridad certificadas y otras tienen relación

con la utilización de productos invendidos para la alimentación animal o para fines de compost para la agricultura[15].

III. Hacia una reducción de la pérdida de alimentos perecibles

Considerando que en Chile, según cifras recopilados por la Corporación Red de Alimentos de la encuesta CASEN 2011, por lo menos 1 de cada 7 personas pasa hambre o come deficientemente cada día[16], el país no está en condiciones medioambientales, económicas ni éticas para perder tal cantidad de alimentos. Por estas razones, es fundamental adoptar una política nacional de reducción de desperdicio que convoque a todos los actores sociales.

Ni los consumidores pueden estar desperdiciando 63 kilos de pan por familia al año, ni los restaurantes desechando cantidades excesivas de alimentos, ni los supermercados eliminar o desechar productos aún comestibles pero retirados de la venta.

En la actualidad el país permite que se evite el desperdicio de alimentos. Existen bancos de comida en Chile, siendo el más importante el banco de alimentos a cargo de la corporación Red de Alimentos. Esta corporación ocupa un rol fundamental en mejorar las condiciones alimentarias de aquellos que padecen inseguridad alimentaria, atendidos por organizaciones solidarias en la Región Metropolitana a través de la canalización de las donaciones de productores, comercializadores y distribuidores de alimentos[17]. Cabe destacar además que decenas de empresas nacionales ya son parte de este proceso siendo socios estratégicos, patrocinadores o colaboradores en este tipo de iniciativas.

Es necesario que esta ayuda se realice a nivel país, con el fin no sólo de limitar la inseguridad alimentaria, sino además con el fin de disminuir nuestros índices de desperdicio con todos los efectos positivos en términos éticos, medioambientales y económicos que esto implica.

En relación a los restaurantes, deben establecerse medidas contra el desperdicio alimentario, siendo el más simple, la obligación de estos de proponer a sus clientes la posibilidad de llevarse el resto de los alimentos aptos para el consumo y aún no consumidos.

Deben hacerse esfuerzos adicionales en relación al desperdicio de alimentos en general y, por lo mismo, es fundamental que se avance en aquellos proyectos de ley que cobren por cantidad de residuos producidos, estableciendo incentivos positivos para el aprovechamiento de los alimentos no consumidos como de otras materias orgánicas, a través del consumo, o para otros usos como la alimentación animal o el uso como compost agrícola o urbano.

El Estado debe trabajar en evitar las pérdidas y desperdicios en todos los eslabones de la cadena, principalmente mediante inversiones en infraestructura y capital físico,

mejorando la eficiencia de los sistemas alimentarios mediante marcos normativos, inversión, incentivos y alianzas estratégicas entre el sector público y privado.

Deben hacerse esfuerzos adicionales en materia educacional, estableciendo módulos en relación al aprovechamiento de la comida y a las consecuencias éticas que el desperdicio de ésta involucra con el fin de formar generaciones más conscientes sobre los efectos de desperdiciar comida.

IV Objetivos del proyecto

En primer lugar, el proyecto propone agregar un artículo 102 BIS en el código sanitario, que disponga que los establecimientos comerciales donde se vendan y consuman alimentos preparados, tales como restaurantes, fuentes de soda y locales de

---

[1] PÉRDIDAS Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN EL MUNDO: ALCANCE CAUSAS Y PREVENCIÓN, Interpack 2011, Düsseldorf, Alemania. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/016/i2697s/i2697s00.htm. (Mayo, 2015)

[2] Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources. Summary Report. FAO. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/018/i3347e/i3347e.pdf. (Mayo, 2015)

[3] Idem).

[4] Idem).

[5] Idem).

[6] PÉRDIDAS Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. FAO. Disponible en: http://www.fao.org/3/a-i3942s.pdf. (Junio, 2015)

[7]Centro de estudios de opinión de Talca, “Cuánto alimento desperdician los chilenos”, Disponible en: http://www.ceoc.cl/pdf/Estudios_Opinion/2011/0711_INFORME%20DESPERDICIO%20DE%20LOS%20ALIMENTOS.pdf. (Mayo, 2015).

[8] Tendencias, Diario la Tercera. (6 de Agosto de 2011). "Comida basura o cómo desperdiciamos los alimentos”. Revista Tendencias , págs. 14-15. Disponible en: http://diario.latercera.com/2011/08/06/01/contenido/tendencias/26-79081-9-comida-basura-o-como-despediciamos-los-alimentos.shtml. (Mayo, 2015)

[9] Felipe Smits, “El complejo escenario en Chile por cambio climático: desierto avanza hacia Santiago y sur sufre con sequías” 23/0/2015. El dínamo. Disponible en: http://www.eldinamo.cl/ambiente/2015/03/23/cambio-climatico-efectos-chile-norte-desertifica-sur-sequias/

[10] Centro de estudios de opinión de Talca, “Cuánto alimento desperdician los chilenos”, Disponible en: http://www.ceoc.cl/pdf/Estudios_Opinion/2011/0711_INFORME%20DESPERDICIO%20DE%20LOS%20ALIMENTOS.pdf. (Mayo, 2015).

11 Claudia Urqueta, “Más de la mitad de los trabajadores chilenos gana menos de 300 mil pesos líquidos al mes”, 27/01/2015. Disponible en: http://www.elmostrador.cl/pais/2015/01/27/mas-de-la-mitad-de-los-trabajadores-chilenos-gana-menos-de-300-mil-pesos-liquidos-al-mes/. (Mayo, 2015).

[12] Cifras de Corporación Red de Alimentos. Disponible en: http://web.redalimentos.cl/. (Mayo , 2015)

[13] La Belgique interdit le gaspillage alimentaire dans les supermarchés, 06/05/2015. Disponible en: http://lci.tf1.fr/jt-13h/videos/2014/la-belgique-interdit-le-gaspillage-alimentaire-dans-les-supermarches-8414675.html. (Mayo, 2015).

[14] L’Assemblée nationale légifère contre le gaspillage alimentaire. 22/05/2015. Disponible en: http://alimentation.gouv.fr/l-assemblee-nationale-legifere

[15]“Gaspillage: les députés interdisent aux grandes surfaces de jeter de la nourriture”, 22/05/2015. Disponible en: http://www.nicematin.com/france/gaspillage-les-deputes-interdisent-aux-grandes-surfaces-de-jeter-de-la-nourriture.2222494.html. (Mayo, 2015).

[16]Carlos Ingham, “Combatir el hambre es prioritario”, El Mercurio, 3 Agosto 2012, p.2, Cuerpo A. Disponible en: http://www.elmercurio.com/blogs/2012/08/03/5223/combatir_el_hambre_es_priorita.aspx. (Mayo, 2015)

[17] Cifras de Corporación Red de Alimentos. Disponible en: http://web.redalimentos.cl/. (Mayo , 2015)

comida rápida deberán ofrecer a sus clientes la posibilidad de llevar los alimentos no consumidos.

En segundo lugar, el proyecto propone agregar un artículo 104 BIS que prohíbe la destrucción de alimentos que, no obstante haber perdido su valor comercial debido a circunstancias como mal embalaje, envases dañados o defectuosos, mala rotulación o proximidad del vencimiento, se encuentran aptos para el consumo o el uso humano. Adicionalmente, dicho artículo establece, para los supermercados de más de 100 metros cuadrados, la obligación de donar los alimentos mal rotulados, con defectos de empaque o por vencer a organizaciones de caridad o destinar su uso como alimentación animal o compost agrícola.

Por las razones antes expuestas, vengo en someter a discusión el siguiente

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO: Modifícase el Código Sanitario de la siguiente forma:

1.- Agrégase el siguiente artículo 102 bis:

“Artículo 102 bis.- Los establecimientos comerciales donde se vendan y consuman alimentos preparados, tales como restaurantes, fuentes de soda y locales de comida rápida deberán ofrecer a sus clientes la posibilidad de llevar los alimentos no consumidos.”.

2.- Agrégase el siguiente artículo 104 bis:

“Artículo 104 bis.- Se prohíbe la destrucción de alimentos que, no obstante haber perdido su valor comercial debido a circunstancias como mal embalaje, envases dañados o defectuosos, mala rotulación o proximidad del vencimiento, se encuentran aptos para el consumo o el uso humano.

Los supermercados de más de 100 metros cuadrados tendrán la obligación de donar a instituciones de caridad los alimentos que se encuentren en las circunstancias referidas en el inciso precedente, o bien destinarlos, a cualquier título, para fines de alimentación animal o elaboración de compost agrícola.”