



Programa  
Mundial de  
Alimentos

SALVAR  
VIDAS  
CAMBIAR  
VIDAS

EVALUACIÓN PMA

# Evaluación del plan estratégico para el Ecuador (2017-2021)

Informe de evaluación centralizada

OEV/2020/010  
Oficina de Evaluación

Octubre de 2022

# Agradecimientos

KonTerra y su equipo de evaluación agradecen a la Oficina de Evaluación y a la oficina del PMA en el Ecuador, y en particular al área de seguimiento, por todo el apoyo y la colaboración brindados durante el desarrollo de la presente evaluación. Adicionalmente, extienden su agradecimiento a todas las personas de las instituciones del Gobierno del Ecuador, asociados cooperantes, agencias de las Naciones Unidas y otras entidades, así como a las mujeres y los hombres beneficiarios del plan estratégico para el país (PEP), por compartir con el equipo de evaluación sus percepciones, aprendizajes y experiencias.

# Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en este informe son exclusivas del equipo de evaluación y no representan necesariamente las del Programa Mundial de Alimentos (PMA). La responsabilidad, en lo que respecta a las opiniones formuladas en este informe, recae únicamente sobre sus autores. La publicación del presente documento no implica la aprobación alguna, por parte del PMA, de las opiniones que contiene.

La denominación empleada y la presentación del material en los mapas no implican la expresión de opinión alguna, por parte del PMA, sobre la situación jurídica o constitucional de ningún país, territorio o zona marítima, ni sobre la delimitación de sus fronteras.

# Créditos de fotografía

Imagen de portada: PAM/Giulio d'Adamo

# Personal clave para la evaluación

## OFICINA DE EVALUACIÓN

Andrea Cook	Directora de evaluación
Jacqueline Flentge	Gerente de evaluación
Sergio Lenci	Control de calidad
Raffaella Muoio	Analista

## EQUIPO EXTERNO DE EVALUACIÓN

Angélica Arbulú	Miembro de equipo
Arantxa Guereña	Experta temática
Daniel Arteaga	Experto temático
Lorena Cajas	Analista
Adriana Burbano	Experta temática local
Jaqueline Frize	Experta en nutrición
Melanie Romat	Gestora de la evaluación
Belén Díaz	Control de calidad
Johanna Jelensperger	Control de calida

# Índice

<b>Resumen</b> .....	<b>i</b>
<b>1. Introducción</b> .....	<b>1</b>
1.1. Características de la evaluación .....	1
1.2. Contexto .....	1
1.3. Objeto de la evaluación.....	11
1.4. Metodología, limitaciones y consideraciones éticas de la evaluación .....	17
<b>2. Hallazgos de la evaluación</b> .....	<b>20</b>
2.1. PE1: ¿En qué medida la posición estratégica, la función y la contribución específica del PMA se basan en las prioridades del país, las necesidades de las personas, así como en las fortalezas del PMA? .....	20
2.2. PE2: ¿Cuál es el alcance y la calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del plan estratégico para el Ecuador? .....	28
2.3. PE3: ¿En qué medida el PMA ha utilizado sus recursos de manera eficiente para contribuir a los productos y efectos estratégicos del plan estratégico para el país? .....	52
2.4. PE4: ¿Cuáles son los factores que explican el desempeño del pma y el grado en que este llevó a cabo el cambio estratégico previsto en el plan estratégico para el país?.....	59
<b>3. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>68</b>
3.1 Conclusiones .....	68
3.2 Recomendaciones.....	71

# Lista de figuras

Figura 1: Evolución de políticas públicas relevantes durante el PEP .....	2
Figura 2: Prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años por provincia.....	6
Figura 3: Prevalencia de la anemia en menores de 5 años por quintil económico y grupo étnico.....	7
Figura 4: Rezago por sobrepeso en menores de 5 años .....	7
Figura 5: Población venezolana en el Ecuador .....	8
Figura 6: Número de comidas diarias de la población migrante y de acogida.....	9
Figura 7: Tasa de natalidad en adolescentes de 15 a 19 años.....	10
Figura 8: Impacto del coronavirus en el PIB de Latinoamérica, variaciones previstas del PIB en países latinoamericanos seleccionados (%) .....	11
Figura 9: Historial de cambios en el PEP .....	12
Figura 10: Teoría del cambio reconstruida.....	14
Figura 11: Mapa relacional de partes involucradas por efectos estratégicos.....	14
Figura 12: Alineación con los ODS.....	23
Figura 13: Otros ODS a los que contribuye el PEP de forma indirecta .....	23
Figura 14: Principales grupos vulnerables que recibieron la asistencia del PMA.....	24
Figura 15: Identificación de las principales necesidades de la población en situación de movilidad humana, según el tiempo que llevaba en el país .....	25
Figura 16: Composición de la Plataforma R4V .....	27
Figura 17: Teoría del cambio revisada .....	29
Figura 18: Puntuación relativa al consumo de alimentos (2017-2021).....	32
Figura 19: Presencia de población en situación de movilidad humana en el país.....	32
Figura 20: Diversificación de los productos que pequeños productores entregaron a las escuelas .....	36
Figura 21: Autopercepción de la utilidad de los cursos de logística impartidos para la ejecución de las actividades relativas al cargo.....	46
Figura 22: Organigrama de la oficina en el país, estructura de género.....	47
Figura 23: Número de beneficiarios previstos y atendidos en el período 2017-2021 .....	55
Figura 24: Índice de gasto (gastos/recursos disponibles) por EE y año .....	56
Figura 25: Presupuesto inicial del PEP en comparación con el de septiembre de 2021 (en millones de dólares) .....	61
Figura 26: Estructura de la oficina en el país, sección de seguimiento y VAM.....	66

# Lista de tablas

Tabla 1: Tasas de pobreza a nivel nacional, urbano y rural (junio de 2021) .....	4
Tabla 2: Relación entre grandes fenómenos naturales y población afectada en el período 2011-2021 .....	5
Tabla 3: Sobrepeso y obesidad en el Ecuador .....	7
Tabla 4: Cuadro programático del PEP .....	12
Tabla 5: Presupuesto del PEP asignado y ejecutado, entre 2017 y mediados de septiembre de 2021 .....	15
Tabla 6: Cambios en el presupuesto (en dólares) que derivaron de las revisiones del PEP .....	17
Tabla 7: Desglose de personas entrevistadas.....	17
Tabla 8: Detalle de las encuestas realizadas.....	18
Tabla 9: Alineación del PEP con el PNBV del Gobierno del Ecuador y el MANUD .....	21
Tabla 10: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE1 .....	30
Tabla 11: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE2 .....	34
Tabla 12: Número de beneficiarios del proyecto de complementación de la alimentación escolar .....	35
Tabla 13: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE3 .....	38
Tabla 14: Tipo de medida de adaptación del proyecto FORECCSA .....	40
Tabla 15: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE4 .....	43
Tabla 16: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE5 .....	45
Tabla 17: Análisis de los fondos: vigencia y primer uso .....	54
Tabla 18: Costos de apoyo directo como porcentaje de los costos operacionales totales.....	57
Tabla 19: Análisis de costo por beneficiario.....	57
Tabla 20: Recursos del PEP planificados, asignados y gastados entre 2017 y 2021 .....	60
Tabla 21: Donaciones del PEP que se informaron entre 2017 y 2021, por país u organización (en dólares).....	61
Tabla 22: Nivel de asignación de los donantes .....	62
Tabla 23: Ejemplo de medida de mitigación .....	65

# Resumen

## INTRODUCCIÓN

### Características de la evaluación

1. La evaluación del plan estratégico para el Ecuador para 2017-2021 se realizó entre abril de 2021 y junio de 2022. Abarcó la estrategia, las intervenciones y los sistemas establecidos por el PMA durante el período comprendido entre abril de 2017 y agosto de 2021. Sirvió al doble propósito de rendición de cuentas y aprendizaje, analizando los resultados obtenidos y creando oportunidades de aprendizaje a nivel nacional, regional e institucional. Los resultados de la evaluación orientaron la preparación y el diseño del nuevo plan estratégico para el país (PEP) relativo al Ecuador.
2. En la evaluación se adoptó un enfoque teórico basado en una metodología mixta, aprovechando los datos derivados del seguimiento, el examen de la documentación disponible, entrevistas semiestructuradas, debates con grupos de beneficiarios y una encuesta en línea. Durante todo el proceso se aplicó la perspectiva de género. A pesar de la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19), la evaluación se realizó en buena parte sobre el terreno: solo la evaluadora internacional superior tuvo que entrevistar a los informantes a distancia, mientras que la jefa del equipo de evaluación y tres miembros del equipo nacional pudieron visitar comunidades y reunirse en persona con las partes interesadas en el Ecuador, después de haber establecido medidas de higiene y seguridad. Los hallazgos y las recomendaciones dimanantes de la evaluación se examinaron con las partes interesadas internas y externas en dos talleres celebrados en formato híbrido (reuniones presenciales a las que se sumaron algunos participantes a distancia) en noviembre de 2021.
3. El equipo de evaluación tuvo un acceso limitado a los beneficiarios, a las actividades sobre el terreno y a los asociados cooperantes debido a la pandemia de COVID-19 y, en algunos casos, a la terminación de los proyectos. Además, la falta de exhaustividad y armonización de los datos de seguimiento limitó las oportunidades de analizar la eficiencia operacional. A pesar de estas deficiencias, el equipo de evaluación considera que los datos disponibles, las entrevistas con los informantes clave y las visitas sobre el terreno fueron suficiente para poder basar el análisis basado en datos empíricos.

### Contexto<sup>1</sup>

4. El Ecuador es un país de ingreso medio-alto, pero tiene tasas elevadas de pobreza y figura entre los países con más desigualdad del mundo. Es muy vulnerable a los desastres y al cambio climático, que afectan particularmente a las comunidades rurales<sup>2</sup>.
5. Las mujeres ecuatorianas se hallan en situación de vulnerabilidad: el país ocupó el puesto 42 de 156 en cuanto a la brecha de género en 2021 y registra la tercera tasa más alta de fertilidad en adolescentes de la región<sup>3</sup>. Alrededor del 65 % de las mujeres ha sufrido violencia de género.
6. El Ecuador fue uno de los países de América Latina más afectados por la pandemia de COVID-19, con 35.725 fallecidos en junio de 2022<sup>4</sup>. En 2020, las pérdidas económicas totales fueron equivalentes al 16 % del producto interno bruto<sup>5</sup>, y las mujeres y los pueblos indígenas se vieron afectados

---

<sup>1</sup> Los datos que se presentan en esta sección del informe resumido de la evaluación se actualizaron con información de fuentes secundarias en junio de 2022, por lo que pueden diferir de los que figuran en el informe de evaluación completo.

<sup>2</sup> Salinas, V., Cevallos, W. y Levy, K. 2020. "Afrodescendientes e indígenas vulnerables al cambio climático: desacuerdos frente a medidas preventivas estatales ecuatorianas". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 66: 107-129.

<sup>3</sup> Banco Mundial. 2020. [Tasa de fertilidad en adolescentes \(nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años\) - Ecuador](#).

<sup>4</sup> Gobierno del Ecuador. 2022. [Estadísticas COVID-19](#).

<sup>5</sup> Ecovis Ecuador. 2021. [Impacto del COVID en la economía ecuatoriana](#).

en medida desproporcionada por problemas como los embarazos de niñas<sup>6</sup> y el deterioro de la seguridad alimentaria<sup>7</sup>.

7. En 2021, el Ecuador acogió a 503.882 refugiados y migrantes de la República Bolivariana de Venezuela<sup>8</sup>. Se calcula que durante la pandemia entre 500 y 1.000 migrantes irregulares cruzaron diariamente la frontera, niños incluidos<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas y UNICEF. 2020. [Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en Ecuador](#).

<sup>7</sup> PMA. 2020. [Migration Pulse – February 2020. Remote Assessment: Venezuelan Migrants and Host Communities – Colombia, Ecuador and Peru.](#)

<sup>8</sup> ACNUR. [Refugee Data Finder 2021 Ecuador](#).

<sup>9</sup> UNICEF. 2021. [Informe sobre la situación humanitaria en el Ecuador](#).

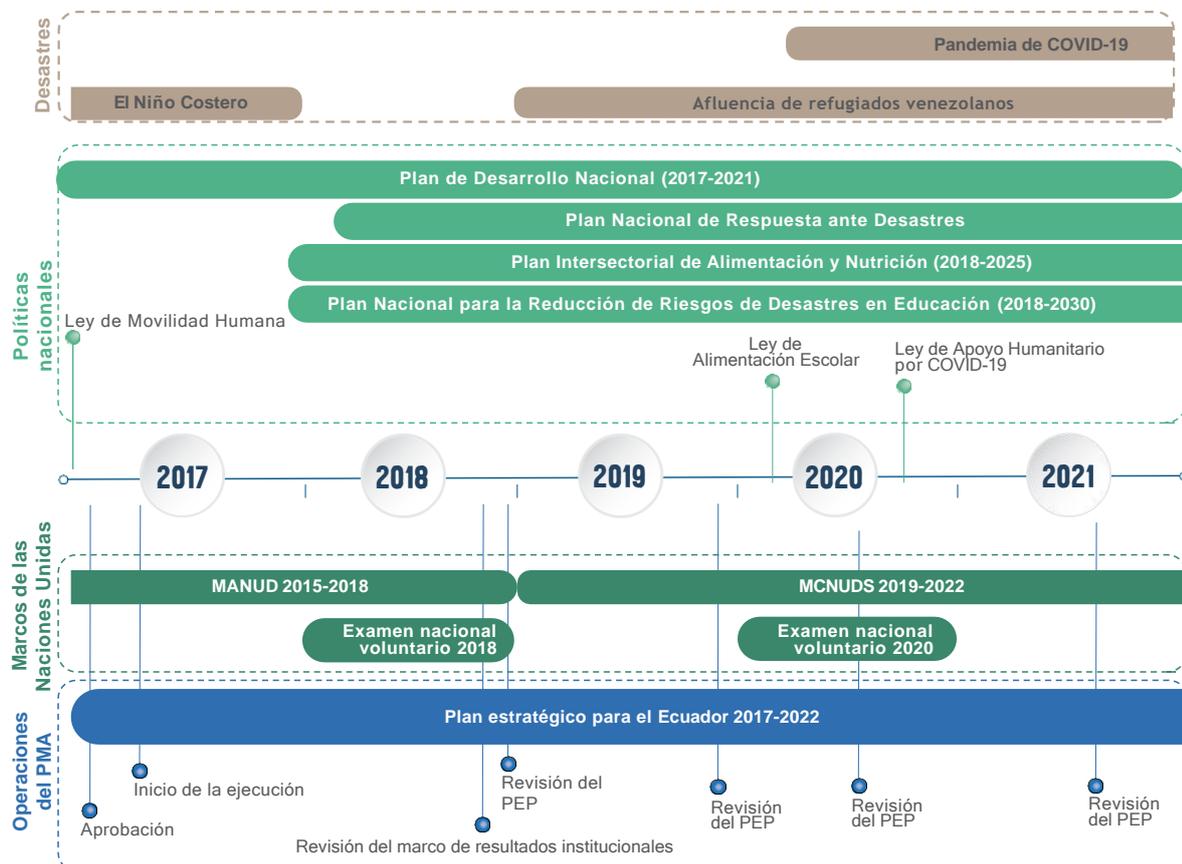
CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS			
	Indicador	Valor	Año
	Población total (millones) (1)	17,9	2021
	Esperanza de vida al nacer (años) (1)	77	2020
	Tasa de mortalidad materna (estimación nacional, por cada 100.000 nacidos vivos) (1)	57	2018
	Prevalencia de la discapacidad (porcentaje) (2)	2,67	2021
	Índice de Desarrollo Humano (puesto) (3)	86	2020
	Coefficiente de pobreza (porcentaje de la población) (4)	32	2021
	Coefficiente de Gini (4)	0,5	2020
	Índice Global del Hambre (según una escala de niveles de gravedad del hambre de 100 puntos, en la que 0 es la mejor puntuación) (5)	14	2021
	Malnutrición crónica (retraso del crecimiento), prevalencia en niños menores de 5 años (porcentaje) (9)	23	2021
	Hogares sin acceso económico a una dieta nutritiva (porcentaje de la población) (6)	48	2018
	Obesidad y sobrepeso, prevalencia en niños y adolescentes de entre 5 y 19 años (porcentaje) (9)	28	2021
	Refugiados (total) (7)	56 603	2021
	Solicitantes de asilo (total) (7)	7 137	2021
	Índice de Desigualdad de Género (puntuación) (8)	0,739 (42 de 153 países)	2021

Fuentes: (1) Banco Mundial; (2) Consejo Nacional para la Inclusión de Personas con Discapacidad; (3) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; (4) Instituto Nacional de Estadística y Censos; (5) Índice Global del Hambre; (6) PMA; (7) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); (8) Foro Económico Mundial; (9) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

8. El principal programa nacional de desarrollo del Ecuador para 2017-2021, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021: Planificamos para toda una vida, y otras políticas para el desarrollo están en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador 2018-2025 es el principal instrumento en materia de nutrición. Otros marcos relevantes son la Ley de movilidad humana de 2017, el Plan Nacional Para la Reducción de Riesgos de Desastres en Educación para 2018-2030, la Ley de alimentación escolar de 2020, la Estrategia Nacional de Cambio Climático para 2012-2025 y la Política y Plan Nacional Agropecuario.

9. La inseguridad alimentaria en el Ecuador está en correlación con las vulnerabilidades socioeconómicas, como las relativas al género y el ruralismo. Se ha determinado que para el 52 % de la población el acceso insuficiente a alimentos nutritivos es el factor determinante de la subalimentación<sup>10</sup>. Para la mayoría de los migrantes tener un acceso suficiente representa la necesidad más acuciante<sup>11</sup>. La nutrición sigue siendo problemática: el 12,4 % de la población está subalimentada<sup>12</sup> y el 23 % de los niños menores de 5 años sufre malnutrición crónica, cifra que es más alta en las poblaciones rurales e indígenas<sup>13</sup>.

**Figura 1: Contexto nacional y sinopsis de las operaciones del PMA, 2017-2021**



Fuente: Oficina de Evaluación, sobre la base del informe completo de la evaluación del PEP.

## Plan estratégico del PMA para el país

10. El PEP para el Ecuador para 2017-2021 prestaba atención especial a complementar los sistemas nacionales de protección social, apoyar a los hogares de los pequeños agricultores y fomentar la adaptación al cambio climático y la resiliencia. También contemplaba ampliar la respuesta humanitaria del PMA mediante la inclusión de los refugiados y migrantes venezolanos en sus actividades de asistencia directa.

11. El PEP se estructuró en torno a cuatro efectos estratégicos y en 2020 se agregó el quinto. Trece productos y 10 actividades abordaban las esferas prioritarias del PMA de fomento de la resiliencia, intervención ante crisis y eliminación de las causas profundas. Las modalidades de intervención consistían

<sup>10</sup> PMA. 2020. *Cerrando la brecha de nutrientes en Ecuador*.

<sup>11</sup> PMA. 2020. *Migration Pulse – February 2020. Remote Assessment: Venezuelan Migrants and Host communities – Colombia, Ecuador and Peru*.

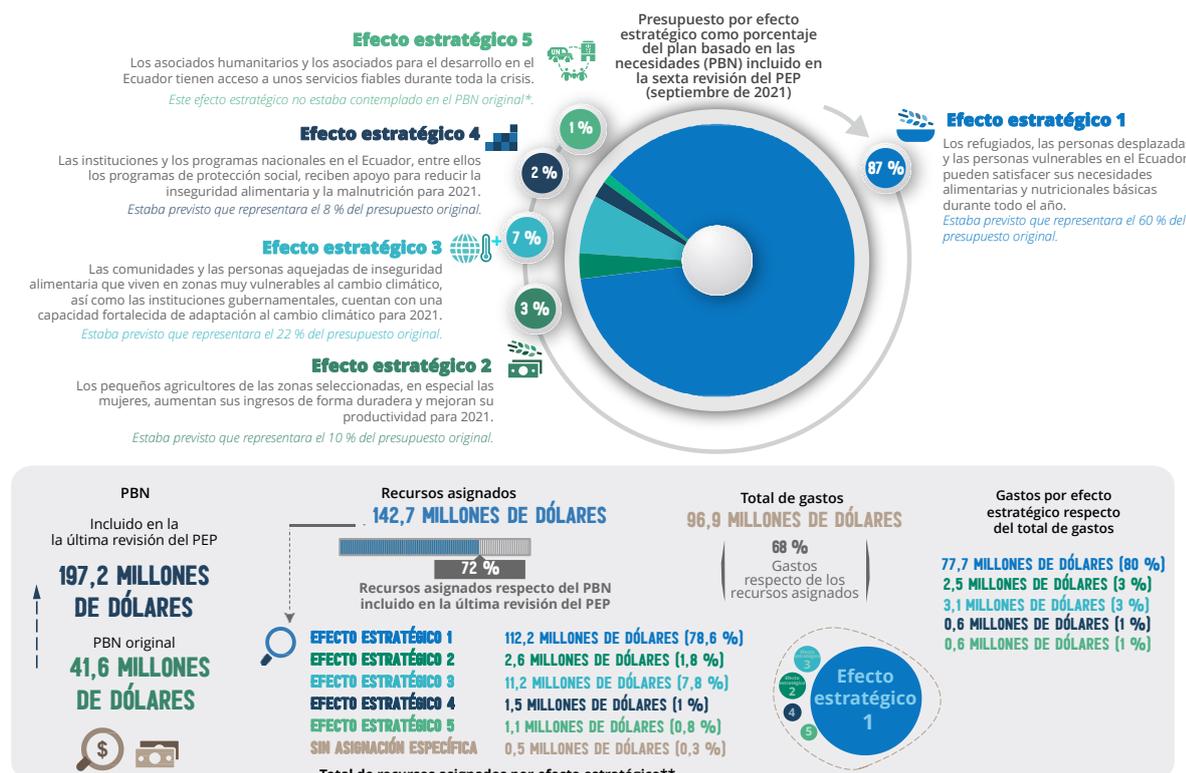
<sup>12</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización Panamericana de la Salud, PMA y UNICEF. 2021. *Panorama regional de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*.

<sup>13</sup> UNICEF. 2021. *Estado Mundial de la Infancia 2021. En mi mente: promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia*.

en transferencias de base monetaria, fortalecimiento de las capacidades y prestación de servicios. Las prioridades transversales incluyeron la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, las cuestiones de género, la protección y el medio ambiente.

12. El PEP se implementó durante un período difícil, marcado por la llegada de un número elevado de refugiados y migrantes venezolanos y la pandemia de COVID-19, que exigió una considerable ampliación del apoyo del PMA. Los datos presupuestarios reflejan cambios sustanciales durante el período de ejecución. Al cabo de seis revisiones del PEP y de su presupuesto, las asignaciones presupuestarias se triplicaron con creces —de 41.597.853 a 197.247.946 dólares EE.UU.— y el número de beneficiarios directos previstos pasó de 175.950 a 1.791.269.

**Figura 2: Plan estratégico para el Ecuador para 2017-2021 (efectos estratégicos, presupuestos, financiación y gastos hasta el 31 de diciembre de 2022)**



\* El efecto estratégico 5 se introdujo en julio de 2020 con motivo de la quinta revisión del PEP para el Ecuador (2017-2021).  
 \*\* Los recursos asignados a los distintos efectos estratégicos no suman 142,7 millones de dólares, ya que también se asignaron recursos a los costos de apoyo directo (5,4 millones de dólares) e indirecto (8,3 millones de dólares). Los gastos por efecto estratégico no suman 96,9 millones de dólares, ya que también se asignaron recursos a los costos de apoyo directo (4,4 millones de dólares) e indirecto (8,3 millones de dólares).

Fuente: Instrumento de análisis relativo a la hoja de ruta integrada del PMA.

## Hallazgos de la evaluación

### ¿En qué medida la posición estratégica, la función y las contribuciones específicas del PMA se basan en las prioridades del país, las necesidades de la población y las fortalezas del Programa?

13. El PEP para el Ecuador estaba en consonancia con las principales políticas y prioridades nacionales en materia de seguridad alimentaria y nutrición, desarrollo de la primera infancia, salud, igualdad y cambio climático. A través de los objetivos relativos a equidad e inclusión, desarrollo económico, fomento de la resiliencia y sostenibilidad ambiental, el PEP también se ajustaba a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

14. El diseño del PEP se basó en la experiencia adquirida previamente por el PMA en el país y en los resultados de un análisis participativo. El Programa contribuyó tanto a la consecución de los objetivos nacionales como a la de los ODS, en particular los relativos a la erradicación de la pobreza (ODS 1), el Hambre Cero (ODS 2) y las asociaciones (ODS 17). De modo más indirecto, los efectos 1, 2 y 3 del PEP estaban destinados a contribuir a otros siete ODS: 3, 4, 5, 8, 10, 11 y 13.

15. Las actividades del PMA en el Ecuador se han dirigido a poblaciones sumamente vulnerables, incluidas las personas gravemente afectadas por la pandemia de COVID-19. En los criterios de selección de los beneficiarios del PMA se integraron el origen étnico y el género, aunque hubo una limitada inclusión de las comunidades de acogida en las actividades diseñadas para asistir a los migrantes colombianos y venezolanos.

**Figura 3: Principales grupos de población a los que el PMA presta asistencia**



Fuente: Equipo de evaluación.

16. La pertinencia de las actividades del PMA se confirmó y consolidó durante la ejecución del PEP, gracias a la colaboración continua con los asociados para garantizar que la labor realizada respondiese a las necesidades nacionales y complementase las estructuras existentes. El PMA consiguió posicionarse como experto en seguridad alimentaria, si bien fue limitada la atención prestada a la malnutrición crónica, el sobrepeso, la obesidad y las prácticas de lactancia materna.

17. Durante la pandemia de COVID-19 se produjo una importante reorientación programática. El PMA respondió ampliando el efecto estratégico 1 e incluyendo un nuevo efecto estratégico (5) que reflejaba el doble enfoque de prestar asistencia alimentaria para complementar los sistemas nacionales de protección social y proporcionar servicios de transporte y almacenamiento, así como apoyo (logístico) para el fortalecimiento de las capacidades a los asociados humanitarios.

18. Durante el diseño y la realización de las actividades, el PMA hizo un indudable esfuerzo para determinar las sinergias y complementariedades con muchas otras entidades de las Naciones Unidas. Entre las esferas de coordinación figuraron: el apoyo a los refugiados y migrantes, junto con el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes con el ACNUR y el UNICEF; la nutrición y la alimentación escolar, con el UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y las actividades conjuntas para favorecer la perspectiva de género, con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).

### ¿Cuáles son el alcance y la calidad de la contribución del PMA a los efectos estratégicos definidos en el PEP para el Ecuador?

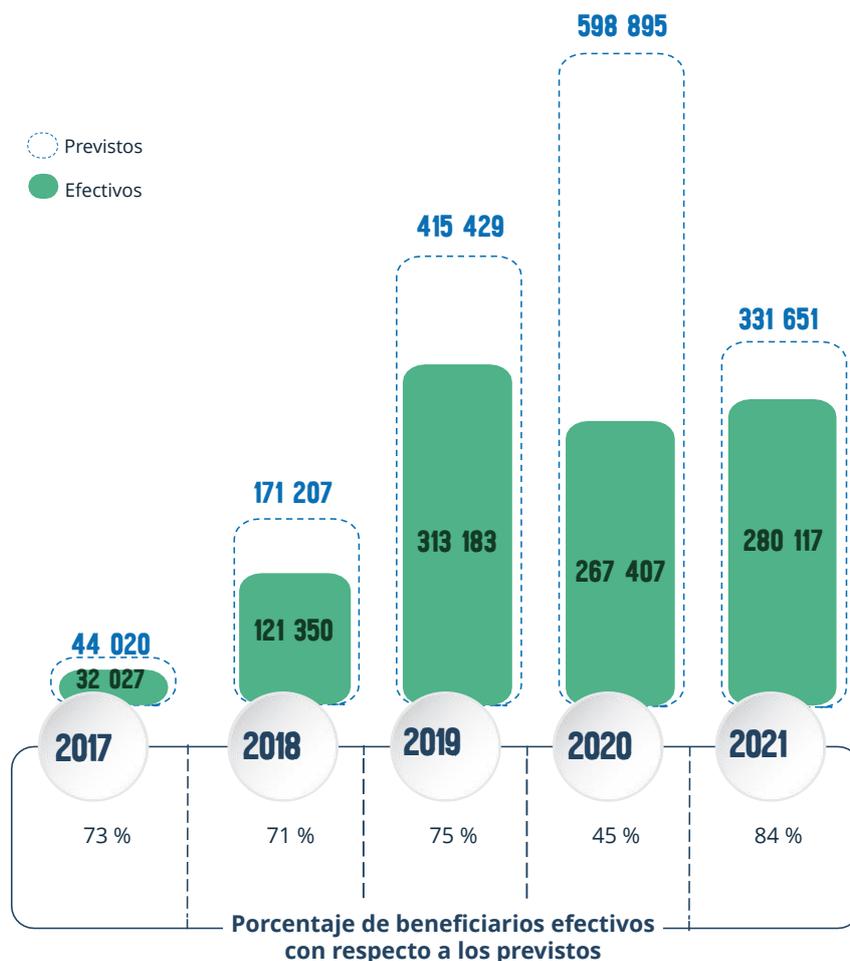
19. **Efecto estratégico 1: Intervención ante crisis.** El PMA fue flexible en adaptar sus intervenciones ante crisis, en particular en lo relativo a la pandemia de COVID-19. La oficina en el país aumentó la

asistencia ampliando su alcance geográfico y duración e incluyendo a los hogares ecuatorianos vulnerables. La intervención ante crisis del PMA mejoró el acceso a los alimentos y promovió los conocimientos en materia de nutrición en situaciones de crisis. Sin embargo, no se lograron grandes mejoras en el comportamiento de las personas respecto de los hábitos alimentarios. En 2019 se señalaron carencias en la ingesta de hierro hémico y de consumo de alimentos. Por falta de datos no fue posible analizar los factores determinantes, tal vez a consecuencia de los resultado de los programas, la evolución de las circunstancias o ambos.

20. **Efecto estratégico 2: Los pequeños agricultores y sus vínculos con la alimentación escolar.** El PMA contribuyó a consolidar el programa nacional de alimentación escolar a través de las actividades de fortalecimiento de las capacidades. Tras el traspaso de la asistencia directa del PMA al programa nacional de alimentación escolar en 2019, la oficina en el país asumió un importante papel en la provisión de asistencia técnica y el apoyo al diseño de las políticas públicas. Sin embargo, varios aspectos de la ejecución de las actividades de alimentación escolar por parte del Gobierno siguieron planteando dificultades. A nivel local, el PMA estableció un modelo que podría mejorar su futura ejecución vinculando las escuelas con los pequeños agricultores para el suministro de alimentos frescos nutritivos. Gracias a las actividades del PEP, los agricultores dedicados a la agricultura de subsistencia que recibieron asistencia aumentaron sus ingresos y las intervenciones del PMA contribuyeron a reforzar su capacidad productiva, asociativa y comercial, en especial de las mujeres. Sin embargo, persistieron los obstáculos a la venta de los productos de los agricultores a las instituciones públicas, como las escuelas. Un efecto inesperado fue que los alimentos producidos por las organizaciones de pequeños agricultores reforzaran la seguridad alimentaria durante la pandemia de COVID-19.

21. Tras la revisión del PEP y de su presupuesto, en 2021, las actividades correspondientes a los efectos estratégicos 1 y 2 se ampliaron para atender a un total de 1.738.019 y 53.250 beneficiarios respectivamente, alrededor de nueve veces lo previsto inicialmente. El número efectivo de los beneficiarios atendidos alcanzó un máximo de más de 300.000 en 2019, de los que el 97 % eran migrantes y refugiados (figura 4). La COVID-19 y los continuos desplazamientos de migrantes mantuvieron las cifras de beneficiarios en niveles elevados durante 2020 y 2021, si bien las limitaciones de acceso y el cierre de refugios y comedores debido a la pandemia impidieron prestar asistencia al número previsto de beneficiarios.

**Figura 4: Número de beneficiarios previstos y efectivos atendidos por el PMA en el Ecuador en el marco de los efectos estratégicos 1 y 2 (2017-2021)**



*Fuente:* Informes anuales sobre el Ecuador 2017-2021.

22. **Efecto estratégico 3: Resiliencia y adaptación al cambio climático.** Mediante las actividades de fortalecimiento de las capacidades, el PMA consiguió situar con eficacia la adaptación al cambio climático como uno de los factores clave en la lucha contra la inseguridad alimentaria sirviéndose de los planes de desarrollo locales y nacionales. Sin embargo, la realización de estas y otras actividades en el marco del efecto estratégico 3 se resintió de la reducida ejecución del presupuesto (solo se gastó el 27,5 % de las sumas asignadas al plan basado en las necesidades) y las demoras, debidas sobre todo al tiempo necesario para llevar a cabo los procesos participativos; los problemas de acceso a Internet en las comunidades indígenas; el aumento de la inseguridad; los cambios en las autoridades participantes, y los efectos de la pandemia de COVID-19. La escasa labor de recopilación de datos por parte de la oficina en el país desde 2017 limitó la capacidad para analizar la eficacia de las contribuciones hechas en el marco de este efecto estratégico.

23. Las actividades de adaptación al cambio climático pusieron demasiado énfasis en aumentar la eficiencia de recursos como los sistemas de riego en detrimento de actividades más diversificadas encaminadas a proteger los medios de subsistencia y determinar qué productos eran idóneos a las condiciones de los suelos.

24. Entre los puntos fuertes de las actividades realizadas en el marco del efecto estratégico 3 se cuenta el enfoque innovador de trabajar con las comunidades awá y afroecuatoriana, que permitió incorporar los estudios etnobotánicos y los conocimientos ancestrales a la elaboración de las actividades de adaptación al cambio climático. Los acuerdos oficiales con instituciones académicas del Ecuador representan una estrategia encomiable para fortalecer la capacidad de estas comunidades, aunque las actividades previstas en esos acuerdos aún no habían comenzado cuando se recopilaron los datos necesarios para la evaluación.

25. Los sistemas gubernamentales de preparación para casos de desastre, medidas anticipatorias y alerta temprana se beneficiaron considerablemente de las actividades de fortalecimiento de las capacidades, que aprovecharon la mejora de la coordinación entre el PMA y sus interlocutores gubernamentales. Las actividades del efecto estratégico 3 también apoyaron la respuesta nacional a la pandemia de COVID-19, por ejemplo, diseñando y activando un plan de contingencia y adoptando, junto con instituciones clave, una serie de estrategias que facilitaron la continuidad de las operaciones cuando se hizo obligatorio el distanciamiento social. Otra contribución del PMA fue utilizar el sistema nacional de protección social para distribuir cupones para alimentos entre los migrantes y los ecuatorianos vulnerables.

26. **Efecto estratégico 4: Fortalecimiento de las capacidades nacionales.** El PMA elaboró y divulgó datos empíricos importantes y proporcionó asistencia técnica de varias clases a los asociados gubernamentales para apoyar el diseño de políticas públicas, el diálogo social y la cooperación técnica en materia de seguridad alimentaria y nutrición, así como para promover la igualdad y la inclusión. Un ejemplo de asistencia técnica fue la proporcionada a través de un proyecto piloto de las Naciones Unidas basado en la colaboración Sur-Sur con China, Guatemala y el Perú. El contenido y la metodología de muchas actividades de capacitación —por ejemplo, sobre agricultura familiar, protección social, gestión de emergencias y del riesgo de desastres y los efectos de la pandemia en la nutrición y el acceso a los alimentos— se consideraron adecuados en cuanto a la calidad de la información facilitada, el uso de datos científicos y la gran atención atribuida al desarrollo social y la igualdad de género.

27. **Efecto estratégico 5: Prestación de servicios a los asociados humanitarios.** El efecto estratégico 5 se añadió al PEP en 2020 en respuesta a la necesidad de servicios de transporte y almacenamiento durante la pandemia de COVID-19. Los servicios de logística y la capacitación que el PMA impartió a otras entidades de las Naciones Unidas, al Gobierno y a otros asociados humanitarios contribuyeron a aumentar la eficiencia con que se abordó la crisis sanitaria.

#### **Temas transversales**

28. *Igualdad de género, empoderamiento de las mujeres y prevención de la violencia de género.* Los notables avances logrados en la integración de la igualdad de género en los programas del PMA se aprovecharon para forjar alianzas estratégicas, especialmente con ONU-Mujeres. Se puso en marcha un programa conjunto sobre enfoques de seguridad alimentaria y nutrición favorables a la transformación de las relaciones de género para 2019-2022 con ONU-Mujeres, la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que sirvió de marco para buena parte del trabajo de la oficina en el país sobre las cuestiones de género. En el ámbito de la formulación de políticas, el PMA contribuyó a la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales y ayudó a desarrollar mecanismos de coordinación con perspectiva de género —como una mesa redonda técnica para mujeres rurales y la primera reunión nacional de mujeres rurales— y a reunir datos empíricos, por ejemplo, a través de la sistematización de un proyecto piloto sobre la prevención de embarazos en adolescentes y la provisión de asistencia a adolescentes vulnerables embarazadas. En la selección de los beneficiarios y el diseño de las actividades se tuvieron en cuenta las consideraciones de género, aunque la atención se centró principalmente en las necesidades de las mujeres y no se incluyeron factores relativos a los riesgos específicos de los hombres.

29. *Principios humanitarios y protección.* En el Ecuador, el PMA es conocido por la aplicación de los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad, independencia y humanidad. Sin embargo, hasta 2019 no se dio la debida importancia a la protección humanitaria. En 2020, el PMA analizó los riesgos relacionados con la protección que planteaba la ejecución de sus programas, lo cual condujo a algunas adaptaciones de los criterios de selección, pero, al parecer, cuando se realizó la evaluación no se habían aplicado medidas de mitigación.

30. *Rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.* Durante la ejecución del PEP se hicieron grandes esfuerzos para reforzar los mecanismos de retroalimentación y garantizar la continuidad de las actividades durante la pandemia de COVID-19.

31. *Enfoques con dimensión nutricional.* De conformidad con la política institucional del PMA, los enfoques con dimensión nutricional en el Ecuador están presentes en todas las categorías de actividades del PEP. Sin embargo, su ejecución y medición fueron limitadas, y también se observó la falta de una estrategia para promover cambios de comportamiento en el ámbito de la nutrición.

32. *Medio ambiente.* Se hicieron avances en los enfoques medioambientales consistentes en “no causar daño”, pero sobre todo en las actividades de colaboración Sur-Sur y de adaptación al cambio climático

(proyecto binacional Ecuador-Colombia); esos enfoques podrían integrarse más sistemáticamente. Algunos ejemplos de los enfoques utilizados son la sensibilización medioambiental de las comunidades, la adopción de prácticas agroecológicas entre los pequeños agricultores y la reducción de la contaminación.

### ***Sostenibilidad***

33. En el PEP se integraron enfoques sostenibles gracias a la canalización de la asistencia alimentaria a través de las redes de seguridad nacionales durante la pandemia de COVID-19; prestando atención al fortalecimiento de las capacidades, la asistencia técnica y la generación de datos empíricos para posibilitar un entorno propicio en los ámbitos político e institucional; forjando asociaciones con instituciones académicas, y prestando apoyo al Gobierno con instrumentos como el método EVIN para la evaluación rápida de las necesidades, el análisis integrado del contexto y la calculadora nutricional. Sin embargo, habrá que desplegar mayores esfuerzos para institucionalizar satisfactoriamente los sistemas de compras locales para la alimentación escolar y garantizar el buen funcionamiento y mantenimiento de los activos comunitarios. El fortalecimiento de los sistemas de gestión de los conocimientos de la oficina en el país mediante la sistematización, divulgación y utilización de los resultados de los proyectos contribuiría a la sostenibilidad de los logros a lo largo del tiempo.

### ***Nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz***

34. No se prestó suficiente atención a los vínculos entre las esferas humanitaria, de desarrollo y de prevención de conflictos, como puede verse en el reducido número de comunidades de acogida ecuatorianas seleccionadas como beneficiarias de las actividades del efecto estratégico 1; esos vínculos se consideraron una forma de abordar la xenofobia, que había aumentado desde 2019 pese al llamamiento del Gobierno a la inclusión de los migrantes en las comunidades locales. El Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes, que estuvo activo hasta 2019, hizo esfuerzos al respecto, aunque podrían haberse definido y desarrollado mejor las sinergias entre las distintas actividades del PEP (especialmente entre las de intervención ante emergencias y apoyo a los pequeños agricultores).

## **¿En qué medida el PMA ha empleado eficazmente sus recursos para contribuir a obtener los productos y los efectos estratégicos definidos en el PEP?**

### ***Realización en el momento oportuno***

35. En términos generales, y en particular en cuanto a las actividades de intervención en casos de emergencia, el PMA obtuvo los productos previstos en el momento oportuno, pese a pequeños problemas administrativos que surgieron en el marco del efecto estratégico 2. No obstante, hubo retrasos en la ejecución y el seguimiento de las actividades del efecto estratégico 3, sobre todo como consecuencia de la pandemia, la inseguridad, el tiempo necesario para diseñar actividades innovadoras y aplicar enfoques participativos y la prolongada falta de personal.

36. En cuanto a la ejecución oportuna del presupuesto en el marco del PEP, el tiempo transcurrido entre que los fondos se recibieron y se gastaron fue menor en las actividades de intervención en casos de emergencia que en otras actividades.

### ***Cobertura y selección***

37. Los datos empíricos indican que la cobertura y la selección de los beneficiarios de las actividades del PEP fueron adecuadas, también durante la considerable ampliación de la respuesta a una gran afluencia de refugiados y migrantes venezolanos y a la pandemia de COVID-19. Sin embargo, no se atendieron suficientemente las necesidades de las comunidades de acogida en situación de vulnerabilidad extrema, y el análisis de género debería haberse incorporado en las estrategias para abordar los riesgos que afrontan los niños y los hombres en particular. Otras carencias detectadas fueron la falta de un análisis de la vulnerabilidad y los riesgos para definir la selección de beneficiarios de las actividades relativas al cambio climático. También podría haberse aumentado la cobertura de las actividades de fortalecimiento de las capacidades y la provisión de servicios sobre el terreno en el marco del efecto estratégico 5.

### ***Eficiencia en función de los costos***

38. La estructura presupuestaria del PMA no permite el análisis basado en los resultados a nivel de actividad, por lo que la evaluabilidad de la eficiencia en función de los costos del PEP es limitada. Los

indicadores sustitutos mostraron un gasto mayor en la asistencia directa a los beneficiarios que en las actividades de los efectos estratégicos 4 y 5.

39. Los costos de apoyo directo como porcentaje del gasto total del PEP se redujeron con el tiempo. En cambio, el costo por beneficiario de la asistencia en situaciones de emergencia (actividad 1) pasó de 99,11 dólares en 2017 a 105,4 dólares en 2021, en parte como resultado de la distribución de prestaciones adicionales, pero también debido a los costos iniciales de un nuevo mecanismo de transferencia.

#### ***Alternativas para el ahorro de costos***

40. En el momento de recopilar los datos para la evaluación acababan de ponerse en marcha los acuerdos de colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas diseñados para reducir los costos de transacción de las actividades previstas en el marco de los efectos estratégicos 1 y 5.

41. El paso a un único proveedor de productos alimenticios (una cadena de supermercados), pese a haberse concebido como medida de ahorro de costos, provocó la pérdida de valor de las transferencias de efectivo porque en los supermercados de la cadena elegida los precios eran más elevados.

### **¿Qué factores explican las realizaciones del PMA y la medida en que este ha conseguido poner en práctica la reorientación estratégica prevista en el PEP?**

#### ***Uso de los datos empíricos***

42. El PEP se diseñó utilizando enfoques participativos y se basó en datos empíricos derivados de las lecciones operacionales aprendidas y de las evaluaciones. Sin embargo, los cambios que se realizaron durante la ejecución del PEP se debieron más a consideraciones prácticas que al análisis de los datos empíricos basados en los resultados.

43. La oficina en el país utilizó correctamente los datos empíricos como base para la promoción de las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria, con lo que aprovechó el posicionamiento del PMA como organización que no solo presta ayuda humanitaria, sino que también participa eficazmente en la elaboración de políticas y la prestación de asistencia técnica.

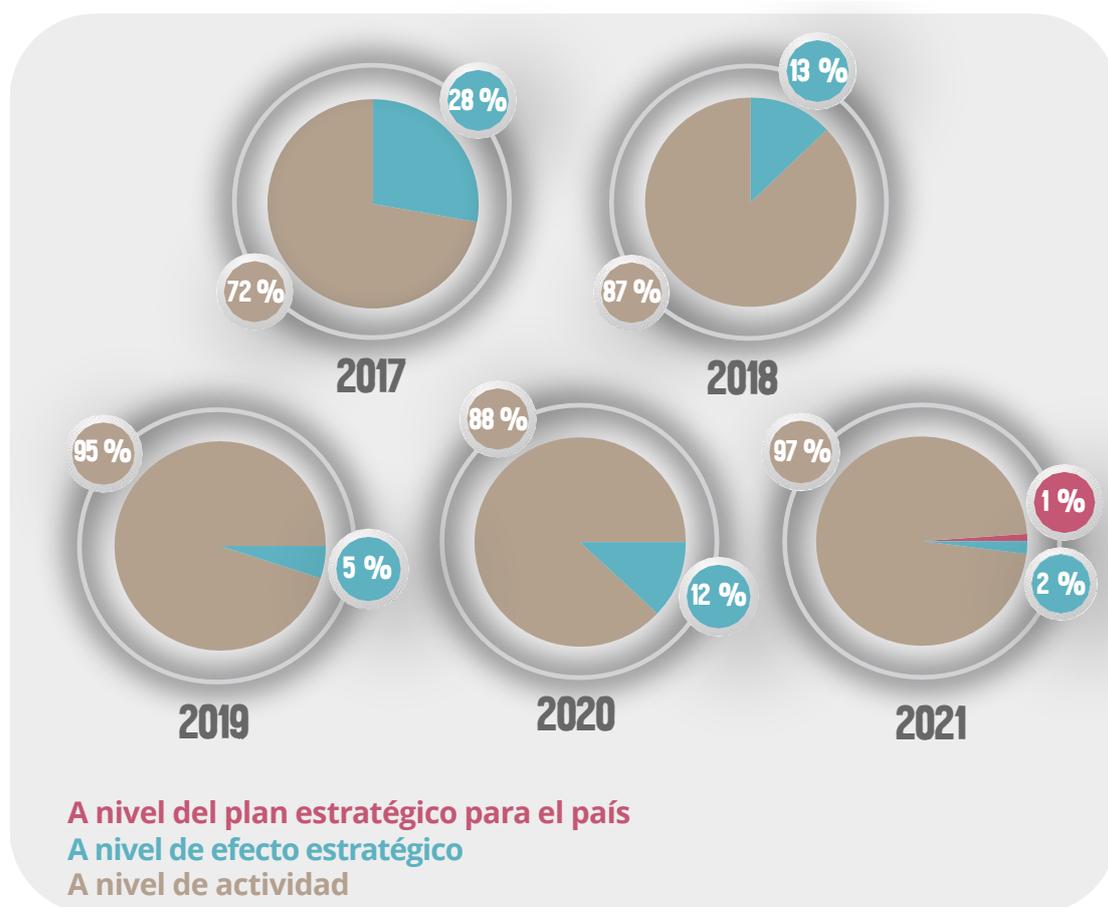
#### ***Mobilización de recursos***

44. El PMA dio muestras de gran competencia en la movilización de recursos para su respuesta humanitaria, también durante la pandemia de COVID-19. La oficina en el país logró atraer fondos para trabajar en nuevas esferas prioritarias, como las actividades que conectan la adaptación al cambio climático a la seguridad alimentaria.

45. Respecto de los objetivos de fortalecimiento de las capacidades en el marco del efecto estratégico 4, las inversiones fueron insuficientes para cubrir la labor de generación de datos empíricos, gestión de los conocimientos e intercambio de buenas prácticas necesaria para extraer lecciones duraderas y afinar el diseño de los programas.

46. La estructura del PEP no facilitó la movilización de recursos, y la asignación generalizada de las contribuciones a fines específicos impidió que el PMA aplicara sus propios criterios para distribuir los recursos entre los efectos estratégicos y las actividades (figura 5). Esto llevó a la interrupción de la actividad 2, relativa al fortalecimiento de los medios de subsistencia y a la integración de grupos vulnerables en las comunidades de acogida, por falta de financiación.

Figura 5: Niveles de contribuciones de los donantes para fines específicos (2017-2021)



Fuente: WFP FACTory.

### Asociaciones

47. El PMA reforzó sus alianzas estratégicas con instituciones gubernamentales y otras entidades de las Naciones Unidas y promovió asociaciones innovadoras. No obstante, el escaso poder de decisión de las suboficinas redujo la capacidad del PMA para posicionarse correctamente y desempeñar una función más catalizadora en sus relaciones con otros actores locales.

48. La oficina en el país aplicó procedimientos para encontrar asociados cooperantes y hacer el seguimiento de su idoneidad teniendo en cuenta las necesidades y las competencias y presencia geográfica de estos.

### Flexibilidad operacional

49. El elevado grado de flexibilidad operacional previsto en el marco del PEP permitió al PMA responder a la evolución de las circunstancias y necesidades, como demuestra la capacidad de la oficina en el país para intervenir en nuevas esferas (efecto estratégico 5 y actividad 10), ampliar la cobertura de sus intervenciones y adaptarse a nuevas formas de trabajar. Diversas adaptaciones programáticas durante la pandemia de COVID-19 mejoraron la seguridad de los beneficiarios.

### Otros factores

50. Los factores más importantes que favorecieron el logro de resultados y el cambio estratégico en la orientación del PEP fueron la credibilidad de que gozaban las competencias técnicas del PMA entre las partes interesadas, el respaldo del Despacho Regional para América Latina y el Caribe, la gran presencia del PMA sobre el terreno, que le permitió comprender la evolución del contexto, y las estrategias de la oficina en el país para promover el liderazgo local.

51. La contratación de personal y el reparto de responsabilidades no respondieron lo suficiente a las necesidades del PEP, lo cual dio lugar a desajustes entre los perfiles y responsabilidades del personal en

algunos programas, una carga de trabajo excesiva para ciertas dependencias y problemas en la retención de conocimientos institucionales.

52. Otros factores que limitaron la respuesta del PMA fueron la gestión compartimentada de los cinco efectos estratégicos, no integrar el seguimiento en la gestión de los programas y el limitado análisis de los riesgos que se realizó.

## CONCLUSIONES

53. El PEP permitió al PMA cumplir su doble mandato de salvar vidas y cambiar la vida de las personas. Con ello, el Programa confirmó su ventaja comparativa en las esferas de la seguridad alimentaria y la logística, y logró posicionarse como el principal organismo de asistencia humanitaria. Su papel en las políticas públicas, y su contribución a ellas, garantizan una inversión y un trabajo continuados para que la oficina en el país y el personal sobre el terreno dispongan de las competencias adecuadas.

54. Las intervenciones en el marco del PEP ganaron en pertinencia y eficacia gracias a la colaboración del PMA con sus asociados estratégicos. Se basaron adecuadamente en las prioridades nacionales y en las necesidades de las personas y se adaptaron bien a la evolución de las circunstancias. Una mejor coordinación y una inclusión más sistemática de las comunidades de acogida como beneficiarias podrían haber fortalecido los vínculos en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.

55. El PEP respaldó eficazmente la respuesta humanitaria del Gobierno y el fortalecimiento de las capacidades nacionales, al tiempo que favoreció una mayor productividad de los sistemas agroalimentarios, la diversificación de los alimentos y la mejora del acceso de las personas vulnerables a alimentos nutritivos.

56. Se hicieron grandes avances en la integración de la perspectiva de género como cuestión transversal en las operaciones del PMA sobre el terreno y en la formulación de las políticas públicas y la labor de movilización social. Pese al nombramiento de una persona encargada de coordinar la labor en la esfera del género, la oficina en el país debe seguir fortaleciendo las capacidades de su personal y el seguimiento de esas actividades. En cuanto a la protección humanitaria, el PEP ha de prestar más atención a los diversos riesgos que amenazan a los refugiados y migrantes de ambos sexos.

57. La oficina en el país experimentó por primera vez con actividades de consolidación de los sistemas de fomento de la resiliencia y adaptación al cambio climático a través de planes de desarrollo locales, pero las demoras en la ejecución, la lenta ejecución del presupuesto y la falta de seguimiento limitaron su eficacia. En este ámbito hay posibilidades de mejora, como la realización de evaluaciones, la ampliación de la cobertura de los programas y la diversificación de las actividades en beneficio de la producción agrícola.

58. La nutrición se incorporó sistemáticamente a todos los efectos estratégicos durante el diseño del PEP, pero la falta de un efecto estratégico centro expresamente en la nutrición limitó la visibilidad y coherencia de las actividades. Además, es preciso reforzar más en el marco del PEP el trabajo en las esferas prioritarias nacionales relacionadas con la nutrición.

59. La confianza de los donantes permitió al PMA atender otras necesidades y triplicar sobradamente el presupuesto de la cartera de actividades en el país durante la ejecución del PEP, dado que la oficina en el país obtuvo grandes resultados en su labor de movilización de recursos. Sin embargo, la asignación generalizada de las contribuciones a fines específicos impidió administrar los recursos con flexibilidad y provocó la interrupción de algunas actividades. En otros casos, el PMA se adaptó ágilmente a la evolución de las circunstancias, especialmente durante la pandemia de COVID-19, y la rapidez de su intervención de emergencia fue óptima, con lo que pudo reforzar su posicionamiento estratégico.

60. La estructura del PEP podría haber favorecido la reorientación estratégica prevista del PMA en el Ecuador. No obstante, ese cambio, de la ejecución de proyectos a un enfoque más integrado, no se materializó. Durante la evaluación no se observaron sinergias entre los efectos estratégicos y la reducción de los costos de transacción.

61. El análisis de los resultados de los programas no se completó debidamente con los datos sobre gestión de los recursos financieros, y las dificultades para la gestión de los conocimientos y el seguimiento limitaron las posibilidades de planificación y toma de decisiones basadas en datos empíricos, así como el

aprendizaje y la rendición de cuentas, en detrimento de la visibilidad y la sostenibilidad de las intervenciones del PMA en el Ecuador.

## RECOMENDACIONES

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
1	<b>Reforzar el enfoque del triple nexo (acción humanitaria, asistencia para el desarrollo y consolidación de la paz) y de protección en las intervenciones del PMA en el Ecuador, aprovechando los sistemas de protección y las alianzas existentes</b>	Estratégica	Director en el país	Oficina en el país, despacho regional, Departamento de Elaboración de Programas y Políticas (Sede)	Alta	Enero de 2023
	1.1 Incorporar a las comunidades de acogida en las intervenciones del PMA como estrategia de prevención de los conflictos		Director en el país	Oficina en el país	Alta	Enero de 2023
	1.2 Evaluar y actualizar los criterios de vulnerabilidad para incluir la perspectiva de género y los riesgos específicos que afrontan los hombres adultos en el contexto actual (desde el punto de vista de la protección), y los criterios de vulnerabilidad climática y ante desastres		Director en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Enero de 2023
	1.3 Organizar una reunión de planificación con los asociados para buscar y definir nuevas oportunidades de trabajo conjunto y colaboración en el triple nexo		Director en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Diciembre de 2022
	1.4 Realizar evaluaciones de los riesgos y la vulnerabilidad que tengan en cuenta los criterios de impacto ambiental		Director de programas de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Diciembre de 2022

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
	1.5 Elaborar orientaciones sobre los programas para el personal y los asociados del PMA, enumerando una amplia gama de actividades posibles para la mejora de la resiliencia a través de la producción agrícola (cosechas y reducción de las pérdidas poscosecha) y la generación de ingresos para las mujeres. Las orientaciones servirán de base para efectuar una selección justificada y documentada de futuras actividades en las esferas de la resiliencia y el cambio climático, vinculadas a las intervenciones humanitarias de la oficina en el país cuando sea posible		Director de programas de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Diciembre de 2022
2	<b>Aprovechar la posición estratégica del PMA y las lecciones aprendidas sin dejar de reforzar su papel en la prestación de apoyo al diseño y la ejecución de las políticas públicas. Esta recomendación puede aplicarse adaptando el perfil de los recursos humanos de la oficina en el país, sistematizando los conocimientos y elaborando un plan de promoción y gestión de los conocimientos junto con el Gobierno</b>	Estratégica	Director en el país	Oficina en el país	Media	Junio de 2023
	2.1 Reforzar los recursos humanos de la oficina en el país con las competencias técnicas y políticas necesarias para proporcionar apoyo técnico al Gobierno en el diseño y la ejecución de los proyectos y políticas e incorporando un enfoque que propicie la transformación de las relaciones de género		Director en el país	Oficina en el país	Media	Junio de 2023
	2.2 Sistematizar el aprendizaje y los logros relacionados con las actividades de alimentación escolar y su conexión con la producción de los pequeños agricultores		Director en el país	Oficina en el país	Media	Junio de 2023

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
	<p>2.3 Elaborar un plan de promoción y gestión de los conocimientos orientado a garantizar el intercambio de conocimientos en apoyo de la estrategia nacional de alimentación escolar, otros programas de nutrición y protección social, las estrategias nacionales para las compras públicas de alimentos y para las propias actividades de transferencias de base monetaria del PMA. En cuanto a la gestión de los conocimientos, el PMA debería dar prioridad a sistemas e instrumentos para compilar y divulgar el aprendizaje y los logros</p> <p>Las posibles esferas de aprendizaje son el fortalecimiento de las capacidades para las asociaciones de pequeños agricultores en toda la cadena de producción, el fomento de los mercados de alimentos locales e institucionales y la reducción de los obstáculos en el sistema de compras públicas</p>		Director de programas de la oficina en el país	Despacho regional, Dirección de Innovación y Gestión de los Conocimientos (Sede)	Media	Diciembre de 2022
3	<b>Revisar la estructura del PEP para incluir una definición clara de los mecanismos de coordinación con el fin de aumentar las sinergias internas entre los efectos estratégicos a lo largo del ciclo de los proyectos, en particular en lo referente a evaluación de las necesidades, la selección de los beneficiarios y el diseño, la ejecución y el seguimiento de las actividades</b>	Estratégica	Director de programas de la oficina en el país	Despacho regional, Departamento de Elaboración de Programas y Políticas (Sede)	Alta	Enero de 2023
4	<b>Garantizar que la nutrición se aborde como tema transversal en el nuevo PEP, haciendo hincapié en la prevención de la malnutrición crónica y la obesidad y en el fomento de la lactancia.</b>	Estratégica	Especialista en nutrición de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Enero de 2023

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
	4.1 Formular una teoría global del cambio para el nuevo PEP que tenga en cuenta la dimensión nutricional e incluya planes y un presupuesto que permita disponer de recursos humanos y financieros suficientes para garantizar la integración de los enfoques con dimensión nutricional en todos los efectos estratégicos, así como la creación de una dependencia especializada en nutrición, dotada de la experiencia necesaria en malnutrición crónica, lactancia materna, promoción de cambios de comportamiento y protección social con dimensión nutricional		Especialista en nutrición de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Julio de 2022
	4.2 Garantizar que en el nuevo PEP se amplíen las intervenciones en favor de las mujeres embarazadas y las madres lactantes, como grupo con vulnerabilidades nutricionales específicas, a fin de incluir mejores prácticas de alimentación de lactantes y niños pequeños, y unos mecanismos reforzados que permitan, cuando sea necesario, derivar a las personas a servicios especializados para el tratamiento de los casos		Especialista en nutrición de la oficina en el país	Oficina en el país	Alta	Enero de 2023

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
5	<b>Mejorar la integración de los sistemas de seguimiento, gestión de programas y seguimiento financiero, de forma que los directores de los programas comprendan mejor qué metas y objetivos alcanzar y qué relación costo-eficiencia obtener</b>	Operacional	Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Julio de 2023
	5.1 Revisar los indicadores y fomentar su medición y análisis integrado en el nuevo PEP: <ul style="list-style-type: none"> <li>– garantizar la integración de los procesos y los indicadores de resultados correspondientes a temas transversales en el marco de todos los efectos previstos del nuevo PEP, y</li> <li>– prever la integración de marcos de seguimiento <i>ad hoc</i> en la labor de seguimiento institucional del PMA</li> </ul>		Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Media	Diciembre de 2022
	5.2 Introducir un procedimiento para el análisis periódico de los estados financieros de la oficina en el país, desglosados por efecto estratégico y actividad, con vistas al análisis de la eficiencia en función de los costos		Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país	Media	Julio de 2023
	5.3 Garantizar la inclusión de indicadores para la medición de la variedad y la calidad de la dieta, con datos desglosados en función de los distintos grupos vulnerables a los que el PMA presta asistencia		Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Media	Diciembre de 2022
	5.4 Garantizar que la oficina y las suboficinas en el país dispongan de recursos suficientes para recopilar y analizar (seguimiento) regularmente los datos y fomentar el uso de los hallazgos derivados del seguimiento para la toma de decisiones		Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país	Alta	Enero de 2023

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
	sobre los programas y las estrategias durante la ejecución del PEP					
6	<b>Reforzar la capacidad de todos los empleados de la oficina en el país que trabajen en los programas y en temas transversales, sobre todo en lo relativo al género, la protección, la nutrición, el seguimiento y el cambio climático. Además, reforzar la capacidad de los empleados que trabajan directamente con los migrantes para que atiendan cuestiones relativas a la salud mental y al apoyo psicosocial</b>	Operacional	Director de programas de la oficina en el país	Despacho regional	Media	Julio de 2023

# 1. Introducción

1. Este documento corresponde al informe de evaluación del plan estratégico para el Ecuador<sup>14</sup> (2017-2021), cuya elaboración estuvo a cargo de The KonTerra Group, a petición de la Oficina de Evaluación (OEV) del Programa Mundial de Alimentos.

2. El presente informe de evaluación contiene el contexto nacional, la descripción del PEP, los hallazgos de la evaluación, las conclusiones, las recomendaciones y los anexos con información complementaria.

## 1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

3. La evaluación se desarrolló entre abril de 2021 y enero de 2022 y constó de tres fases diferenciadas: 1) la fase de inicio (abril a mayo de 2021), durante la cual se definieron los parámetros de la evaluación, el calendario de trabajo y la metodología; 2) la fase de recolección de datos (19 de julio al 9 de agosto de 2021) que incluyó una presentación de los hallazgos preliminares al equipo en el país (9 de agosto) y otra al grupo de referencia de la evaluación y a la OEV (2 de septiembre), y 3) la fase final de análisis, redacción y triangulación de los hallazgos por medio de un taller de aprendizaje (véase el anexo 17) con la oficina en el país (OP), el Despacho Regional para América Latina y el Caribe (RBP) y las contrapartes nacionales (asociados, donantes y Gobierno), que tuvo lugar en diciembre de 2021.

4. Esta evaluación proporciona evidencia que permiten valorar la relevancia y efectividad del diseño del PEP a la hora de lograr sus objetivos, la capacidad de adaptación a los cambios contextuales, así como el nivel de alineación con las prioridades nacionales y las de la población seleccionada. En consonancia con los términos de referencia (TdR), la evaluación cumple con un doble objetivo: 1) proporcionar evidencia derivadas de las evaluaciones, así como aprendizajes obtenidos de la ejecución del PEP en el Ecuador, y 2) realizar una rendición de cuentas de las intervenciones del PMA. El informe final de esta evaluación, que se presentará a la Junta Ejecutiva del PMA en noviembre de 2022, servirá como insumo clave en el diseño del próximo PEP para el Ecuador. La evaluación adoptó una perspectiva de género, puesto que incorporó los principios de inclusión, participación y no discriminación en la medida que las limitaciones vinculadas con la pandemia lo permitían.

5. Los principales usuarios de la evaluación son los asociados cooperantes en el país, los cuales comprenden tanto al PMA como a sus contrapartes nacionales. Dentro del PMA, se espera que los aprendizajes sean de utilidad para otras entidades —más allá de la oficina en el país— y sirvan de referencia para otras oficinas que atraviesen situaciones similares. Los principales beneficiarios deberían ser las personas atendidas por medio de las actividades del PEP, quienes verán fortalecida la respuesta del PMA en las futuras acciones en el Ecuador.

6. La evaluación abarca todas las actividades del PMA ejecutadas en el marco del PEP (2017-2021) entre abril de 2017 y el 6 de agosto de 2021 —fecha de finalización de la recolección de datos— e incluye el proceso de diseño y los resultados transversales. La unidad de análisis es el PEP, entendido como el conjunto de efectos estratégicos, productos, actividades e insumos que se incluyeron en el documento aprobado por la Junta Ejecutiva del PMA, así como las posteriores revisiones presupuestarias que se aprobaron.

## 1.2. CONTEXTO

7. A continuación, se resaltan algunos de los hitos contextuales de mayor relevancia que repercuten en el quehacer del PMA en el Ecuador.

8. Ecuador tiene una extensión territorial de 283.560 km<sup>2</sup>; comparte sus fronteras con Colombia al norte y con el Perú al sureste. Hacia el oeste, limita con el Océano Pacífico. Consta de una población de 17.643.060 personas, de las cuales el 50,4 % son mujeres<sup>15</sup>. El 71,9 % de la población ecuatoriana es mestiza según el último censo realizado

<sup>14</sup> Es decir, el plan estratégico para el país.

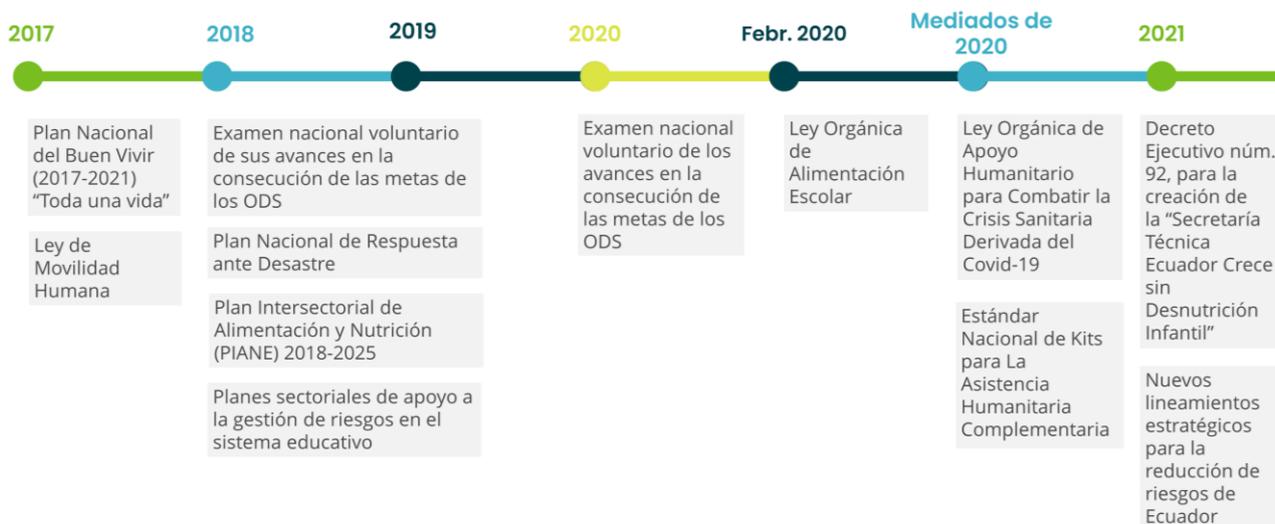
<sup>15</sup> Banco Mundial (2020). Población, total – Ecuador.

en 2010<sup>16</sup>. Por otro lado, la población inmigrante se estima que representa un 5,2 % de la población total<sup>17</sup>. En 2019, la esperanza de vida al nacer era de 77,01 años con una tasa de mortalidad infantil (menos de 5 años) de 14 por cada 1.000 niños nacidos vivos y una tasa de mortalidad materna de 57 por cada 100.000 nacidos vivos (datos de 2018)<sup>18</sup>. En 2019, la prevalencia de discapacidad se situó en el 2,75 %<sup>19</sup>. El español es el idioma oficial, aunque también se reconocen 13 idiomas nativos, como el quechua y el shuar.

### Políticas nacionales y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

9. La [figura 1](#) presenta los principales hitos en el contexto de las políticas públicas y el marco jurídico del Ecuador durante la vigencia del PEP.

**Figura 1: Evolución de políticas públicas relevantes durante el PEP**



Fuente: Equipo de evaluación

10. En 2017, el Poder Ejecutivo lanzó el "Plan Nacional del Buen Vivir (2017-2021): Toda una Vida", en el que se expresan explícitamente la armonización con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la protección e inclusión económica y social de los grupos de población más vulnerables<sup>20</sup>. Por su parte, el Poder Legislativo aprobó los marcos necesarios para trabajar en la implementación y el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>21</sup>. Desde mayo de 2021, la Secretaría Nacional de Planificación tiene a cargo la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (2021-2025), que buscará mantener la alineación con los ODS.

11. Para evaluar el progreso hacia la consecución de las metas de desarrollo del país, el Ecuador llevó a cabo exámenes nacionales voluntarios en 2018 y 2020. En el examen de este último año, se reconoció que el país había alineado cada ODS con los objetivos, las políticas y las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, con respecto al ODS 2, según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), la desnutrición crónica infantil incrementó, aunque con mejoras en la prevalencia de la práctica de la lactancia materna. Según el Ministerio de Salud Pública (MSP), ha habido un incremento de 20 puntos porcentuales entre 2014 (50,6 %) y 2018 (72,7 %) en el inicio de la lactancia dentro de la primera hora de vida. Asimismo, entre 2014 y 2018, se registró un aumento del 46,4 % al 62,1 % de la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida. En cuanto a la productividad agrícola, en el informe se señala que hubo avances importantes en el impulso de la producción sostenible, así como un incremento en el índice de productividad agrícola. Aun así, se reconoce la necesidad de empoderar a los agricultores y establecer esquemas de corresponsabilidad entre las comunidades, los actores

<sup>16</sup> INEC (2010). INEC información censal cantonal.

<sup>17</sup> Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (2019). Agenda Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana 2017-2021

<sup>18</sup> Banco Mundial (2021). Tasa de mortalidad materna - Ecuador.

<sup>19</sup> Gobierno de la República del Ecuador (2021). Estadísticas de Discapacidad.

<sup>20</sup> República del Ecuador: Consejo Nacional de Planificación (CNP) (2017). *Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021): Toda una Vida*.

<sup>21</sup> PNUD Ecuador (2017). Asamblea Nacional se compromete a implementar la Agenda 2030.

estatales y no estatales para reducir aún más la desnutrición crónica en el país; en este sentido, las acciones sensibles a la nutrición deben ser necesarias.

12. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) brinda apoyo a los grupos vulnerables, sobre todo, a jefas de hogar con niños o adolescentes y a personas ancianas o con discapacidad, que viven por debajo del umbral de pobreza. La asistencia consiste en una transferencia monetaria mensual que se complementa con iniciativas de desarrollo de capacidades y la provisión de créditos financieros. También se implementan esquemas de corresponsabilidad para prevenir enfermedades infantiles, promover la asistencia escolar y reducir la desnutrición crónica.

13. Las políticas públicas del Gobierno orientadas a las actividades de nutrición están plasmadas en el Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador (PIANE) para 2018-2025: "Buena Nutrición Toda una Vida"<sup>22</sup>. Las metas del PIANE se alinean con las metas nutricionales del Plan Nacional de Desarrollo (2017-2021), que buscan avanzar con la garantía del derecho a la salud mediante la promoción de hábitos de vida saludables y políticas orientadas a la prevención, como la lactancia materna, y a la reducción de la desnutrición crónica y la obesidad. Entre estas metas, se encuentran: 1) reducir del 24,8 % al 14,8 % la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años, de aquí a 2021; 2) aumentar del 46,4 % al 64 % la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida, de aquí a 2021, y 3) reducir del 31,2 % al 29,4 % la prevalencia de obesidad y sobrepeso en niños de 5 a 11 años, de aquí a 2021.

14. En el Plan Nacional de Desarrollo, la desnutrición crónica ocupa un lugar importante en las políticas y programas públicos. El PIANE (2018-2025) tiene como finalidad reducir la prevalencia del retraso del crecimiento del 24,8 % al 14,8 % y del 23,9 % al 13,2 % en niños menores de 2 años y 5 años, respectivamente. A tales efectos, se proponen ocho estrategias de intervención intersectorial, que tienen como objetivos asegurar la asistencia nutricional integrada en todos los niveles, mejorar la soberanía y la seguridad alimentarias, y, en particular, aspirar a fomentar estilos de vida más saludables, incluido el consumo adecuado de alimentos. El actual Gobierno se ha comprometido a reducir en seis puntos porcentuales la incidencia de la desnutrición crónica infantil para 2025; para ello, ha puesto en marcha la estrategia nacional "Ecuador crece sin desnutrición infantil"<sup>23</sup>.

15. En febrero de 2020, se aprobó la Ley Orgánica de Alimentación Escolar, que contó con la asistencia técnica del PMA<sup>24</sup>. La ley también prevé que el 35 % de los alimentos que se adquieran deben provenir de la agricultura familiar campesina, siempre y cuando exista la oferta necesaria en el mercado local y se garantice la calidad del producto. En aras de paliar las consecuencias de la COVID-19, el Gobierno dispuso la entrega de las raciones alimentarias del Programa de Alimentación Escolar (PAE), a pesar de la suspensión de las clases presenciales, con el fin de apoyar al alumnado y sus familias.

16. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), cuyo ente rector es el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, comprende las unidades de gestión de riesgos de todas las instituciones públicas y privadas a nivel local, regional y nacional. En 2017, el Ecuador, Bolivia, Colombia y el Perú aprobaron una estrategia supranacional<sup>25</sup> para facilitar la cooperación en materia de gestión de riesgos y respuesta ante desastres. Un año después, en 2018, el Gobierno ecuatoriano aprobó un Plan Nacional de Respuesta ante Desastres, que proporciona un marco general para los planes de respuesta sectoriales y territoriales. En 2018 y 2019, el Ministerio de Educación lanzó dos planes sectoriales de apoyo a la gestión de riesgos en el sistema educativo. El Ministerio de Inclusión Económica y Social brinda el apoyo económico y técnico a las familias vulnerables afectadas por desastres.

17. A mediados de 2020, entraron en vigor tanto una Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19<sup>26</sup> como el Estándar Nacional de Kits para La Asistencia Humanitaria Complementaria<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Ministerio de Salud (2018). Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador 2018-2025.

<sup>23</sup> Gobierno del Ecuador, Secretaría Técnica (2021). La lucha contra la desnutrición crónica infantil es una prioridad para el Gobierno del Encuentro.

<sup>24</sup> Asamblea Nacional del Ecuador (2020). Ley Orgánica de Alimentación Escolar.

<sup>25</sup> Comunidad Andina (CAN, 2017). Estrategia Andina para la Gestión del Riesgo de Desastres.

<sup>26</sup> Asamblea Nacional del Ecuador (2020). Ley Orgánica de Apoyo Humanitario.

<sup>27</sup> Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (2020). Estándar Nacional de Kits para la Asistencia Humanitaria Complementaria.

18. En la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (2012-2025)<sup>28</sup>, que coordina la Subsecretaría de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador, se priorizan nueve sectores para la adaptación y otros cinco para la mitigación. Asimismo, se buscan crear mecanismos para el diálogo intersectorial sobre la transversalización y priorización de los temas relativos al cambio climático y de los sectores relacionados con la agricultura y soberanía alimentaria.

19. Asimismo, en la Política Pública Agropecuaria —presentada en febrero de 2020— y el Plan Nacional Agropecuario<sup>29</sup>, se fija el objetivo de crear resiliencia y capacidades para la adaptación de los sistemas agrícolas al cambio climático. Dicho Plan se publicó en marzo de 2021 y, su diseño, se contó con la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Sus principales objetivos para 2030 consisten en reducir la pobreza rural en un 25 %, incrementar el empleo rural vinculado al agro en un 40 %, reducir la desnutrición crónica infantil por debajo del 24 % y alcanzar los 10.000 millones de dólares al año en exportaciones.

### Indicadores macroeconómicos y de pobreza y desigualdad

20. Si bien el Ecuador es un país de ingreso mediano alto según la clasificación del Banco Mundial<sup>30</sup>, registra altos índices de pobreza y pobreza extrema en su población (véase la Tabla 1) que lo ubican en el puesto 86 de entre los 189 países incluidos en el Índice de Desarrollo Humano<sup>31</sup>. Experimentó un crecimiento económico sin precedentes entre 2004 y 2014; sin embargo, el terremoto de 2016, la apreciación del dólar estadounidense y la disminución de los precios del petróleo (el principal producto de exportación del país) contribuyeron a una contracción de la economía, que se ha visto agravada con la pandemia. Se redujo la inversión social, y aumentaron las tasas de pobreza<sup>32</sup>. Las cinco provincias con mayor porcentaje poblacional de pobreza son Morona Santiago, Napo, Chimborazo, Sucumbíos y Esmeraldas, pero en número neto de personas son las provincias de Pichincha, Azuay, Guayas y El Oro<sup>33</sup>.

**Tabla 1: Tasas de pobreza a nivel nacional, urbano y rural (junio de 2021)**

Indicador	Área						Variación
		Jun-16	Jun-17	Jun-18	Jun-19	Jun-21	significativa jun-19/jun-21
Pobreza	Nacional	23.7%	23.1%	24.5%	25.5%	32.2%	Sí
	Urbana	15.6%	14.6%	15.9%	16.8%	24.2%	Sí
	Rural	40.9%	41.0%	43.0%	43.8%	49.2%	No
Pobreza extrema	Nacional	8.6%	8.4%	9.0%	9.5%	14.7%	Sí
	Urbana	3.9%	3.9%	4.7%	5.6%	8.4%	Sí
	Rural	18.6%	17.8%	18.1%	17.9%	28.0%	Sí

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Pobreza y desigualdad.

21. Durante la última década, el Ecuador ha figurado entre los 25 a 30 países del mundo con mayores tasas de desigualdad. Las últimas cifras demuestran que la desigualdad se está intensificando, ya que según el coeficiente de Gini pasó de 0,459 a 0,5 entre 2017 y 2020<sup>34</sup>. La incidencia de la pobreza es más alta en las poblaciones migrantes e indígenas; según el último estudio que publicó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2016 la pobreza extrema en la población indígena fue dos veces más elevada que en la población no indígena<sup>35</sup>.

### Desastres y vulnerabilidad climática

<sup>28</sup> Ministerio del Ambiente (2012). Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador.

<sup>29</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (2021). Plan Nacional Agropecuario 2020-2030.

<sup>30</sup> Clasificación del Banco Mundial por nivel de ingresos.

<sup>31</sup> PNUD (2020). Informe sobre Desarrollo Humano.

<sup>32</sup> PNUD (2019). Informe sobre Desarrollo Humano.

<sup>33</sup> INEC (2019). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.

<sup>34</sup> INEC (2020). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo.

<sup>35</sup> CEPAL (2021). Panorama social de América Latina 2020.

22. Los riesgos a los que se encuentra expuesto el Ecuador son: erupciones volcánicas; sismos debido a placas tectónicas y fallas geológicas locales; tsunamis de origen local y lejano; movimientos y flujos de alta densidad; inundaciones estacionales; sequías; heladas, y anomalías oceánicas. Estas condiciones sumadas a la alta densidad poblacional y presiones de desarrollo urbano y ocupación del territorio hacen que en el país el riesgo de desastres sea elevado<sup>36</sup>. En el período 2011-2021, se presentaron 22 fenómenos, cuyas tipologías se describen en la Tabla 2<sup>37</sup>.

**Tabla 2: Relación entre grandes fenómenos naturales y población afectada en el período 2011-2021**

Tipo de fenómeno natural	N.º de fenómenos	% de fenómenos	N.º de personas afectadas	% de población afectada
Biológico	1	4.5	6,967	0.42
Climatológico	2	9.1	5,110	0.31
Geofísico	8	36.4	1,471,826	89.66
Hidrológico	11	50	157,926	9.62
Total	22	100	1,641,829	100

Fuente: EM-DAT. The International Disaster Database

23. El Ecuador es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, debido a su ubicación geográfica y exposición a los efectos del fenómeno de El Niño<sup>38</sup>, a su topografía accidentada y a la fragilidad de sus ecosistemas. Además, la degradación ambiental en curso, la sobreexplotación de los bosques, los cultivos en tierras con altas tasas de erosión y el pastoreo excesivo en áreas de gran altitud incrementan los efectos negativos del cambio climático, entre ellos los efectos sobre la seguridad alimentaria.

24. Las comunidades locales se ven directamente afectadas por los fenómenos climáticos extremos, la reducción de los caudales de agua o las inundaciones, que provocan una disminución de los rendimientos de los cultivos y un aumento de la fragilidad de los ecosistemas. Las poblaciones indígenas y afroecuatorianas son las que más sufren las consecuencias, dado que disponen de escasos recursos técnicos y financieros para hacer frente a los efectos del cambio climático. Aunque sus prácticas tradicionales de manejo han demostrado ser sostenibles, son altamente vulnerables a los fenómenos climáticos extremos<sup>39</sup>.

### **Seguridad alimentaria y nutricional**

25. Según el Índice Global del Hambre, el Ecuador ocupa el puesto 51 de entre 107 países; La puntuación en este índice es 11, la cual se considera moderada. La prevalencia de la subalimentación, según los datos más recientes de la FAO (trienio 2017-2019), era del 8,8 %, con lo cual se ubicó por encima del promedio regional (7,2 %) y alcanzó tasas superiores en las mujeres<sup>40</sup> (tanto la prevalencia de inseguridad alimentaria grave como moderada). Según el Gobierno del Ecuador, se estima que 2,3 millones de ecuatorianos sufrirán inseguridad alimentaria después de la pandemia de la COVID-19<sup>41</sup>. Las áreas con inseguridad alimentaria elevada, que principalmente se encuentran en la mitad suroccidental del país, coinciden con las zonas con mayor exposición a riesgos naturales y siconaturales.

26. La desnutrición crónica, que ha sido un problema grave en el Ecuador, causó la muerte de casi 340.000 niños entre 1950 y 2014<sup>42</sup>. El 23 % de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica. En las zonas rurales, este porcentaje asciende hasta el 29 % en comparación con el 20 % que se registra en zonas urbanas<sup>43</sup>. Las tasas de retraso en el crecimiento de los niños menores de 2 años aumentaron del 24,8 % al 27,2 % entre 2014 y 2018, y, en la población indígena, duplican el promedio nacional<sup>44</sup>. En la [figura 2](#), se puede apreciar la

<sup>36</sup> Banco Mundial (2020). Lineamientos estratégicos para el Plan de Reducción de Riesgos de Ecuador.

<sup>37</sup> EM-DAT (2021). The International Disaster Database.

<sup>38</sup> Fenómeno de El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), en sus fases fría y cálida.

<sup>39</sup> Salinas, V., Cevallos, W. y Levy, K. (2020). Afrodescendientes e indígenas vulnerables al cambio climático: desacuerdos frente a medidas preventivas estatales ecuatorianas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 66: 107-129.

<sup>40</sup> FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF (2020). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.

<sup>41</sup> Gobierno del Ecuador (2020). Evaluación Socioeconómica: PDNA Covid-19 Ecuador: marzo-mayo, 2020.

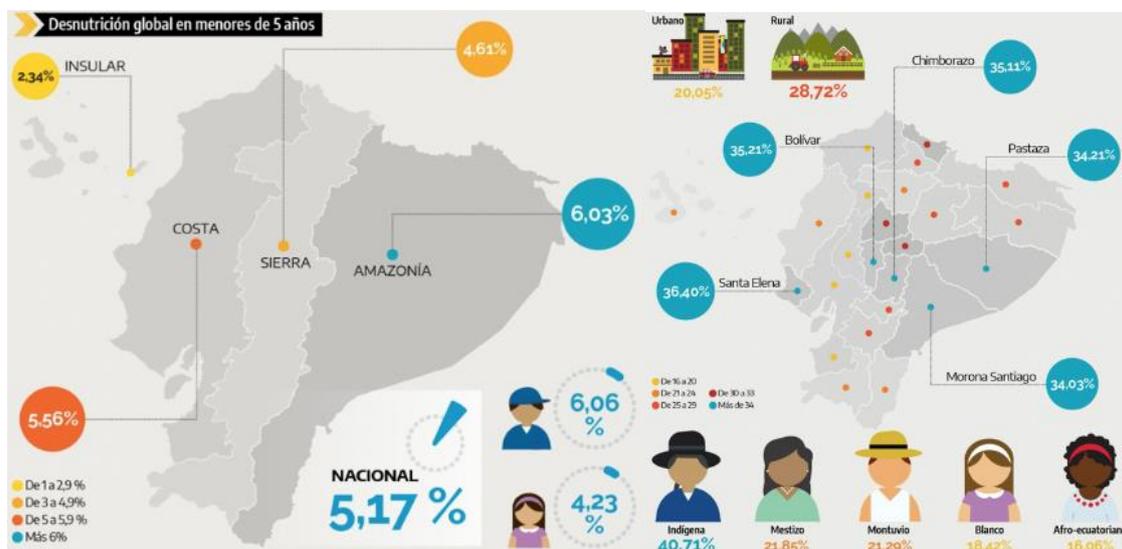
<sup>42</sup> OPS-OMS, PMA, FAO y UNICEF (2018). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.

<sup>43</sup> INEC (2018). Salud, Salud Reproductiva y Nutrición.

<sup>44</sup> ibidem.

prevalencia del retraso en el crecimiento de los niños, por provincia; es notoria la prevalencia sumamente elevada en casi la totalidad de la serranía.

**Figura 2: Prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años por provincia**



Fuente: ESANUT (2018)

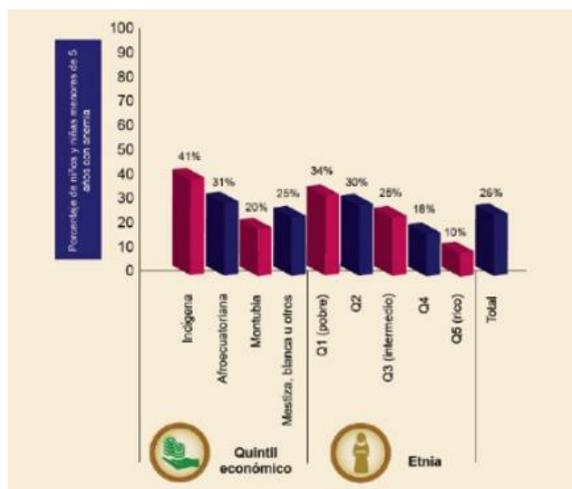
27. En Ecuador, la desnutrición no está relacionada con la falta de disponibilidad, sino con el acceso a alimentos. En un estudio reciente del Gobierno del Ecuador y el PMA, se indica que la desnutrición crónica presenta una fuerte correlación con el poder adquisitivo y la adecuada utilización de alimentos<sup>45</sup>. Según este informe titulado *Cerrando la Brecha de Nutrientes*, 1 de cada 4 niños menores de 5 años tiene desnutrición crónica. Tan solo el 48 % de la población puede acceder a dietas nutritivas, y la dieta promedio cumple con los requerimientos de energía, pero no con los nutricionales.

28. Las causas de la desnutrición crónica son multisectoriales, no pueden explicarse por un solo criterio. Dos factores agravantes son el decrecimiento económico, ya que el país experimentó importantes caídas del producto interno bruto (PIB) durante 2020, y las fuertes precipitaciones en algunas zonas, que causaron varios deslizamientos de tierra y desbordamiento de ríos que afectaron a muchos hogares.

29. La prevalencia de la anemia es elevada y particularmente alta en adolescentes embarazadas y lactantes (18,82 %). El aumento de los niveles de anemia en los quintiles más pobres y en las poblaciones indígenas refleja la inequidad social, como se puede observar en [la figura 3](#).

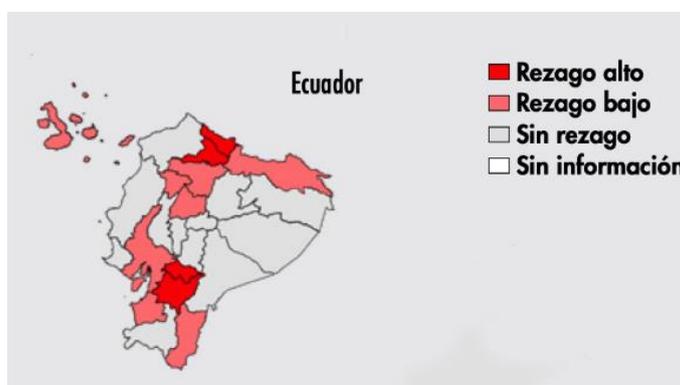
<sup>45</sup> PMA y Gobierno del Ecuador (2020). *Cerrando la Brecha de Nutrientes Ecuador*.

**Figura 3: Prevalencia de la anemia en menores de 5 años por quintil económico y grupo étnico**



Fuente: Ministerio de Salud Pública e Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014)

**Figura 4: Rezago por sobrepeso en menores de 5 años**



Fuente: FAO, elaboración propia a partir de información oficial de los países. COL (ENDS, 2010), ECU (ENSANUT, 2018), PER (ENDES, 2018) y PRY (MICS, 2016).

30. Otro de los desafíos es el sobrepeso (véase la Tabla 3), pues más de dos tercios de la población tiene sobrepeso u obesidad<sup>46</sup>. Esta doble carga de desnutrición le cuesta al país el 4,3 % de su PIB, lo que representa 4.300 millones de dólares estadounidenses<sup>47</sup>.

**Tabla 3: Sobrepeso y obesidad en el Ecuador**

Rango de edad	Sexo	% de personas por rango de edad	Identificación étnica mayoritaria
5-11 años	hombre	37,61	mestizo
	mujer	32,87	
12-19 años	hombre	28,64	blanco y afroecuatoriano
	mujer	30,55	
15-59 años	hombre	61,37	montuvio
	mujer	67,62	

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2018

<sup>46</sup> INEC (2018). Salud, Salud Reproductiva y Nutrición.

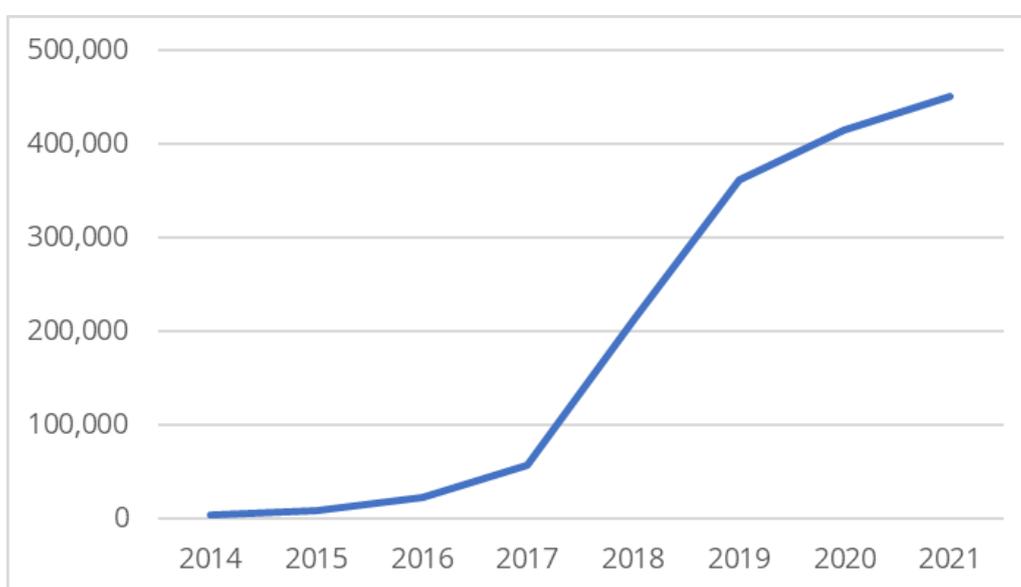
<sup>47</sup> PMA y CEPAL (2017). Impacto social y económico de la malnutrición. Resultados del estudio realizado en Ecuador. Informe de país.

## Migrantes y refugiados

31. El Ecuador sigue siendo un país receptor de la población que abandonó Venezuela debido a la crisis. Se trata de una de las mayores crisis de migración del mundo, que llevó a que más de 5,6 millones y más de 4,6 millones de personas venezolanas migraran, se refugiaran o solicitaran asilo en distintas partes del mundo y América Latina, respectivamente (según datos de los países anfitriones de agosto de 2021)<sup>48</sup>. Por otro lado, existe un gran número de población colombiana que migra al Ecuador debido a la violencia, a pesar de los Acuerdos de Paz firmados en 2016. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a finales de 2020 se estimó que el Ecuador albergaba a unos 418.000 refugiados y migrantes venezolanos<sup>49</sup> (de los más de 2,5 millones que llegaron al país); se calcula que unas 522.500 personas procedentes de Venezuela vivirán en el Ecuador a finales de 2021, y aproximadamente 90.000 estarán en situación de tránsito hacia otros países.

32. En diciembre de 2020, el Director Ejecutivo del PMA recomendó que se extendiera y expandiera la respuesta de emergencia a la crisis venezolana, a modo de incluir al Perú y al Ecuador, puesto que adujo que había adquirido dimensión subregional (véase la [figura 5](#)).

**Figura 5: Población venezolana en el Ecuador**



Fuente: Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM)

33. A junio de 2021, se había otorgado el estatus de refugiado a más de 70.500 personas. En la actualidad, hay 25.025 solicitantes de la condición de refugiado<sup>50</sup>. Cerca del 97 % de los refugiados son colombianos; muchos otros refugiados y migrantes no han adquirido un estatus legal de residencia<sup>51</sup>. Adicionalmente, el país alberga a más de 430.000 personas refugiadas y migrantes de Venezuela<sup>52</sup>.

34. La Ley Orgánica de Movilidad Humana, que se aprobó en 2017, reconoce la movilidad humana como un derecho innegable. Sin embargo, a lo largo de 2019 se impusieron restricciones y regulaciones migratorias dirigidas específicamente a la población venezolana<sup>53</sup>, condición que se agravó durante la pandemia debido al cierre de fronteras. Los refugiados y migrantes se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad en materia de seguridad alimentaria, laboral, educativa, inclusión social y acceso a servicios sociales, y se ven afectados de manera desproporcionada por las consecuencias de la pandemia.

<sup>48</sup> Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V). (2021). Véase: <https://www.r4v.info/>.

<sup>49</sup> Sitio web del ACNUR. Esta cifra varía porque existe un subregistro de las personas en condición de movilidad. Según la Plataforma R4V, en el Ecuador, la cifra ascendía a 431.207 al 11 de mayo de 2021.

<sup>50</sup> Es necesario diferenciar entre refugiado y solicitante de asilo, por las connotaciones legales que implica (ACNUR). *Master Glossary of Terms*. Véase: <https://www.unhcr.org/glossary/>.

<sup>51</sup> *ibidem*.

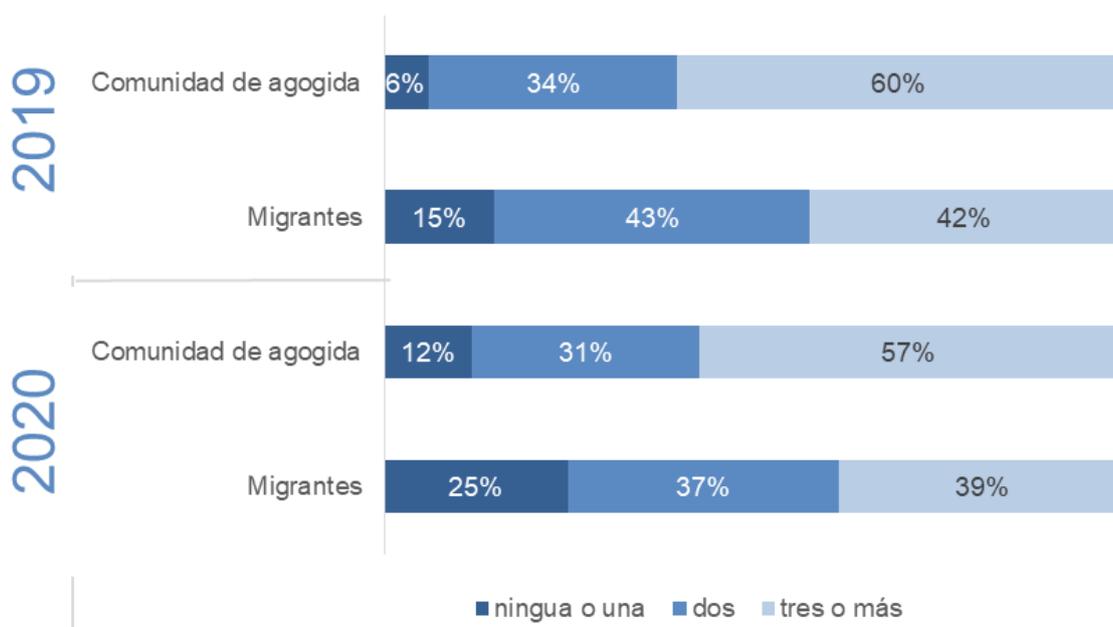
<sup>52</sup> ACNUR (2021). Ecuador.

<sup>53</sup> El Universo (2021). Venezolanos deberán presentar dos documentos para regular su situación en Ecuador.

35. Debido al estado de emergencia por la pandemia, las fronteras terrestres con el Perú y Colombia permanecen cerradas. Aun así, se calcula que entre 500 y 1.000 personas cruzan la frontera irregularmente cada día, entre las que se encuentran menores no acompañados<sup>54</sup>.

36. En la evaluación conjunta de necesidades, que realizó el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes en mayo de 2021, se demostró que la necesidad más urgente para el 87 % de los grupos familiares de migrantes y refugiados venezolanos era el acceso a alimentos (véase la [figura 6](#)), seguido por el empleo (65 %), la vivienda (53 %) y la atención sanitaria (25 %). En la evaluación remota del PMA (marzo de 2020), se destaca el deterioro de la inseguridad alimentaria tanto de la población venezolana como de la población de acogida.

**Figura 6: Número de comidas diarias de la población migrante y de acogida**



Fuente: Remote Assessment: Venezuelan Migrants and Host Communities in Colombia, Peru and Ecuador (marzo de 2020)

### Igualdad de género

37. En 2021, la tasa de fecundidad por mujer se situó en 2,4<sup>55</sup>, mientras que el país ocupó el segundo lugar en la región en cuanto a la tasa de natalidad adolescente con 111 por cada 1.000 niñas de entre 15 y 19 años<sup>56</sup> (véase la [figura 7](#)). En 2020, se produjo un incremento del embarazo en la niñez, lo que podría tener relación con los períodos de confinamiento y la violencia intrafamiliar<sup>57</sup>. El Ecuador tiene una brecha de género del 72,9 %, la cual lo ubica en el puesto 48 de una lista de 153 países<sup>58</sup>. La tasa de participación laboral de las mujeres es del 52 % en comparación con la de los hombres que es del 75 %. La tasa de desocupación de las mujeres es del 8 % en comparación con la tasa del 5,7 % de los hombres<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> UNICEF Ecuador (2021). *Humanitarian Situation Report*, abril de 2021.

<sup>55</sup> UNFPA (2021). *Población mundial: la República del Ecuador*.

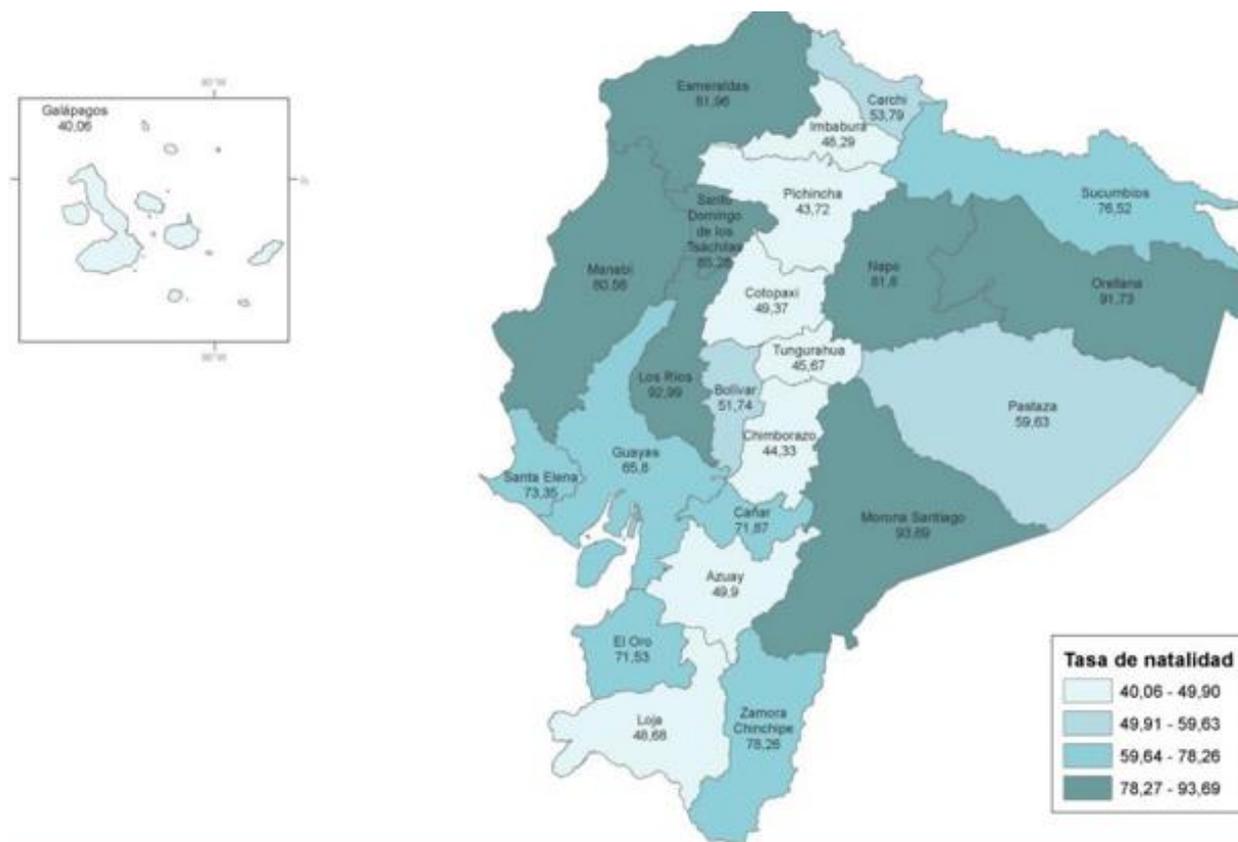
<sup>56</sup> UNFPA (2019). *Estado de la población mundial 2019: un asunto pendiente*.

<sup>57</sup> UNFPA-UNICEF (2020). *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en Ecuador*.

<sup>58</sup> Foro Económico Mundial (2020). *Global Gender Gap Report 2020*.

<sup>59</sup> CEPAL (2021). *Informe especial: COVID19*.

Figura 7: Tasa de natalidad en adolescentes de 15 a 19 años



Tasa específica de nacidos vivos de adolescentes de 15 a 19 años. Fuente INEC.

38. Según datos de 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Censos<sup>60</sup>, alrededor del 65 % de las mujeres han experimentado violencia de género durante su vida y alrededor del 36 % de las muertes violentas de mujeres corresponden a femicidios. El porcentaje de mujeres que experimentan violencia durante su vida es mayor en las comunidades afroecuatorianas (71,8 %) en comparación con otros grupos: indígenas (64 %), montubias (58,4 %) y mestizas (65,1 %). La violencia de género representa un problema también en la comunidad de migrantes venezolanos. El Centro por la Justicia y la Paz (CEPAZ) informa que, entre enero y septiembre de 2021, se consumaron 70 femicidios de venezolanas en el exterior, y hubo 7 femicidios en grado de frustración<sup>61</sup>. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 2020 el 35 % de las mujeres<sup>62</sup> informaron haber sufrido violencia física; el 25 %, violencia verbal; el 11 %, violencia psicológica, y el 10 %, violencia sexual<sup>63</sup>.

### Pandemia de la COVID-19

39. El Ecuador es uno de los países de América Latina más afectados por la pandemia de la COVID-19 (véase la [figura 8](#)); hasta el 10 de septiembre de 2021, se habían contabilizado 457.489 casos confirmados y 21.585 muertes<sup>64</sup>. Durante la recopilación de datos, se decretó el estado de excepción en el marco de la pandemia en El Oro y Guayas. Según una evaluación socioeconómica del Gobierno ecuatoriano<sup>65</sup>, las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por la COVID-19 en el Ecuador: el confinamiento y la interrupción de las clases presenciales han incrementado la carga de las tareas de cuidado y la exposición a la violencia de género, así como se ha limitado el acceso a la justicia. El estudio indica que un 7 % de las personas infectadas correspondían a población indígena (como dato de contraste la proporción de población indígena existente en el Ecuador de acuerdo con el Censo 2010 es del 7 %). La población en situación de movilidad humana sufrió una pérdida del 32 %

<sup>60</sup> INEC (2019). Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU).

<sup>61</sup> El Impulso, Venezuela (23 de noviembre 2021). Migrar y morir: 70 femicidios contra venezolanas en el exterior durante 2021.

<sup>62</sup> Matriz de Seguimiento de Desplazamientos (DTM) de la OIM para mujeres migrantes y refugiadas.

<sup>63</sup> OIM (2020). Informe Anual.

<sup>64</sup> Gobierno de la República del Ecuador (2021). Estadísticas COVID-19.

<sup>65</sup> Gobierno del Ecuador (2020). Evaluación socioeconómica: PDNA Covid-19 Ecuador.

de los empleos, y el 60 % de las familias indican no poder generar ingresos debido al confinamiento; solo una tercera parte de esta población pudo procurarse comida suficiente.

40. Según un estudio del Banco Central (2021), el impacto de la pandemia de la COVID-19 en el Ecuador supuso la destrucción de 532.359 empleos y una caída de los ingresos de 16.382 millones de dólares entre marzo y diciembre de 2020. “Las pérdidas totales representaron el 16,6 % del PIB en 2020, en valores corrientes”, sostiene el Banco Central del Ecuador (BCE)<sup>66</sup>. La evaluación socioeconómica PDNA COVID-19 Ecuador, que se realizó entre marzo y mayo de 2020, proyectó que, como consecuencia de la pandemia, la clase media del Ecuador se reduciría en un 12 % y la pobreza por ingresos aumentaría un 11,9 %. De este modo, llegaría a tasas semejantes a las de 2007 y afectaría a alrededor del 36 % de la población.

**Figura 8: Impacto del coronavirus en el PIB de Latinoamérica, variaciones previstas del PIB en países latinoamericanos seleccionados (%)**



Fuente: Banco Mundial, publicado en junio de 2021

41. A finales de 2020, en colaboración con el Ministerio de Salud Pública, el MIES y la Secretaría del Plan Toda una Vida, el PMA realizó una encuesta en línea<sup>67</sup> a efectos de conocer el impacto de la pandemia en la seguridad alimentaria de la población adulta ecuatoriana. Según esta encuesta, dos de cada diez hogares han perdido el total de sus ingresos desde el inicio de la pandemia, tres de cada diez personas afirmaron haber percibido una reducción de su peso corporal y cinco de cada diez habían reducido el consumo de alimentos en el último mes. Casi nueve de cada diez personas que recibían ayudas públicas en efectivo declararon que destinaban ese dinero a la compra de alimentos. Los hogares con menos recursos gastaban un mayor porcentaje de sus recursos totales en alimentación. El efecto socioeconómico de la pandemia agudiza esta situación<sup>68</sup>.

### 1.3. OBJETO DE LA EVALUACIÓN

42. El PMA está presente en el Ecuador desde 1964. En 2017, fue una de las doce oficinas pioneras en realizar la transición hacia la hoja de ruta integrada: una estrategia institucional destinada a aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia de sus intervenciones, que permite pasar de un enfoque de proyectos a un enfoque programático a nivel de país. El instrumento clave para esta transición es el PEP, que define el papel del PMA en el país, abarca toda la cartera de actividades y las vincula con el Plan Estratégico institucional<sup>69</sup>.

43. Desde el diseño del PEP, se han dado algunos cambios estratégicos, entre ellos, la ampliación de cobertura para incluir a la población venezolana; la complementación de los sistemas nacionales de protección social; la ampliación del apoyo a la agricultura familiar campesina (AFC), y la obtención de financiación para la resiliencia y adaptación al cambio climático. Un cambio fundamental asociado al nuevo PEP es la transición progresiva hacia un

<sup>66</sup> ECOVIS Ecuador (2021). Impacto del Covid en la Economía ecuatoriana.

<sup>67</sup> International Dietary Data Expansion Project (2021). *Household food expenditure share*.

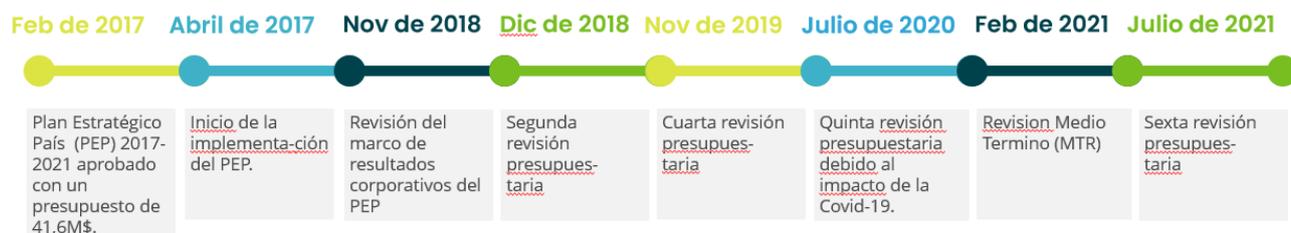
<sup>68</sup> INDDEx Project (2018). Data4Diets: Building Blocks for Diet-related Food Security Analysis. Universidad Tufts, Boston, MA.

<sup>69</sup> Plan Estratégico del PMA para 2017-2021. (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2\*).

aumento de la asistencia técnica, con un mayor peso del fortalecimiento de capacidades y el intercambio de conocimientos y experiencias.

44. El plan estratégico del PMA para el Ecuador (2017-2021) fue aprobado por la Junta Ejecutiva en febrero de 2017<sup>70</sup> con un presupuesto total de 41,6 millones de dólares y comenzó a implementarse en abril de ese mismo año. Se ha sometido a seis revisiones desde su inicio: dos de ellas fueron revisiones estructurales desde la Sede no relacionadas con cambios a nivel de país; dos fueron necesarias para responder al creciente flujo de personas vulnerables procedentes de Venezuela, y dos, a los fines de responder a la pandemia (véase la [figura 9](#)).

**Figura 9: Historial de cambios en el PEP**



Fuente: Equipo de evaluación

45. El PEP del Ecuador contribuye con tres de los cinco objetivos estratégicos del PMA y cinco de los ocho resultados definidos en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021<sup>71</sup> (véase la [tabla 4](#)). Inicialmente, constaba de cuatro efectos estratégicos (EE) que se ampliaron a cinco en julio de 2020 cuando se incorporó uno nuevo<sup>72</sup> llamado “Los asociados humanitarios y de desarrollo en el Ecuador acceden a servicios confiables durante la crisis”. Este efecto busca proporcionar apoyo logístico a asociados del sistema y entes públicos, y complementar así la atención que brinda el Gobierno del Ecuador a las personas más vulnerables, quienes, a causa de la pandemia, no pueden satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas.

46. El PEP se articula en trece productos y nueve actividades que se redujeron a ocho, ya que por motivos presupuestarios se eliminó la actividad 2 en la segunda revisión presupuestaria<sup>73</sup> (véase la matriz de resultados en el anexo 14 para más detalles). En la quinta revisión presupuestaria (revisión 5), se incorporó la actividad 9 (véase la [tabla 4](#)) y tras la revisión 6, en 2021, se añadió una décima actividad: “brindar asistencia técnica para fortalecer las capacidades de gestión del riesgo de desastres, la coordinación logística y la gestión de la cadena de suministro de las instituciones nacionales”.

**Tabla 4: Cuadro programático del PEP**

Resultado estratégico	Efecto estratégico (EE)	Actividades
RE1. Acceso de todas las personas a los alimentos.	EE1. Los refugiados, las personas desplazadas y las personas vulnerables en el Ecuador pueden satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas durante todo el año.	A1. Complementar la estrategia de protección social del Gobierno mediante transferencias monetarias (CBT) para las poblaciones más vulnerables y la prestación de apoyo para el análisis de vulnerabilidad y la gestión de los conocimientos.
		A2. Fortalecer las estrategias para vincular los medios de subsistencia sostenibles con las actividades relacionadas con seguridad alimentaria y la nutrición.
RE3. Mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de los	EE2. Los pequeños agricultores de las zonas seleccionadas, en especial las mujeres, aumentan sus ingresos de forma duradera y	A3. Apoyar y aumentar la participación de organizaciones de pequeños agricultores en los mecanismos comerciales nacionales y locales y en los mercados institucionales.

<sup>70</sup> Plan estratégico para el Ecuador (2017-2021). (WFP/EB.1/2017/7/2/Rev.2).

<sup>71</sup> Plan Estratégico del PMA para 2017-2021. (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2\*).

<sup>72</sup> PMA (2020). Informe anual sobre el país: Ecuador.

<sup>73</sup> Entrevistas al personal de la oficina en el país.

Resultado estratégico	Efecto estratégico (EE)	Actividades
pequeños productores.	mejoran su productividad para 2021.	A4. Fortalecer la capacidad de las organizaciones de agricultores.
RE4. Sostenibilidad de los sistemas alimentarios	EE3. Las comunidades y personas aquejadas de inseguridad alimentaria que viven en zonas muy vulnerables al cambio climático, así como las instituciones gubernamentales, cuentan con una capacidad fortalecida de adaptación al cambio climático para 2021.	A5. Fortalecer o desarrollar los sistemas de preparación para la pronta intervención y respuesta ante casos de emergencia y de alerta temprana.
		A6. Fortalecer la aplicación de medidas de adaptación y resiliencia.
RE5. Mayor capacidad de los países para poder alcanzar los ODS.	EE4. Las instituciones y los programas nacionales del Ecuador, entre ellos los programas de protección social, disponen de apoyo para reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición para 2021.	A7. Asistencia técnica, investigación y evaluaciones para mejorar la aplicación de los programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición.
		A8. Gestión de los conocimientos e intercambio de las mejores prácticas y estudios, entre otras cosas a través de la cooperación Sur-Sur.
		A10. Brindar asistencia técnica para fortalecer las capacidades de gestión del riesgo de desastres, la coordinación logística y la gestión de la cadena de suministro de las instituciones nacionales.
RE8. Fortalecer las alianzas globales.	EE5. Los asociados humanitarios y de desarrollo en el Ecuador acceden a servicios confiables durante la crisis.	A9. Proporcionar asistencia técnica y servicios a través del sector de logística a las oficinas nacionales de gestión de desastres y a otros asociados relevantes para mejorar la coordinación logística en la emergencia y la gestión de la cadena de suministro.

Fuente: Equipo de evaluación

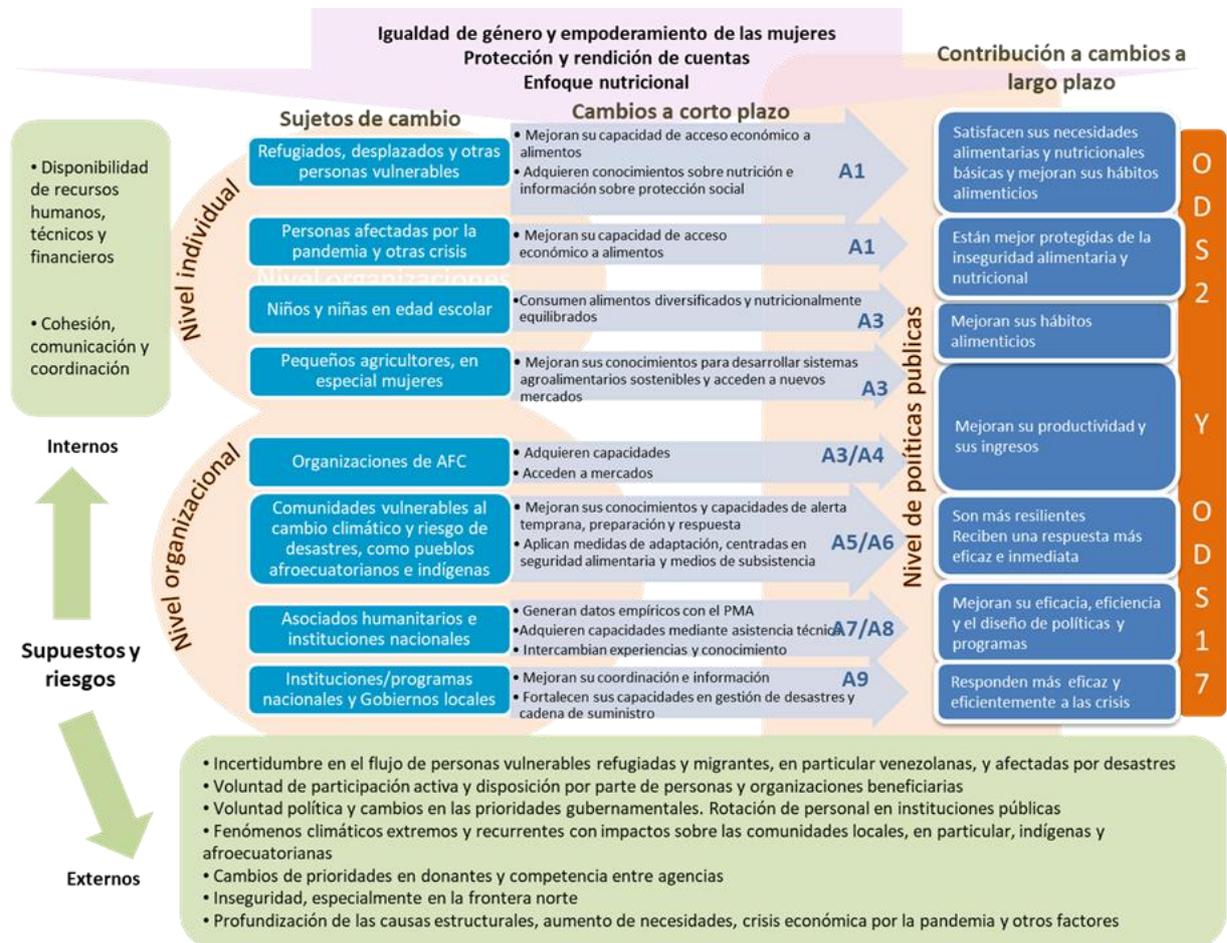
47. El diseño del PEP contiene una teoría del cambio (TdC) implícita que fue reconstruida por el equipo de evaluación (véase la [figura 10](#)), y posteriormente, validada con la oficina en el país. En la TdC, se describe la lógica causal, por la cual el PMA busca contribuir a transformaciones a mediano y largo plazo en los planos individual, organizacional y de entorno propicio (políticas). Además, se señalan los principales riesgos y supuestos tanto internos como externos que condicionan el logro de dichos cambios. La reconstrucción de la TdC incorpora las modificaciones al diseño inicial y se podría resumir de la forma que se expone a continuación.

48. Mediante el PEP, el PMA apoya los esfuerzos nacionales para alcanzar el objetivo del Hambre Cero (ODS 2) y el ODS 17 a través de la asistencia directa y el fortalecimiento de capacidades para contribuir a que las personas vulnerables satisfagan sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas (EE1); los pequeños agricultores y, en particular, las mujeres mejoren su productividad e ingresos de manera sostenible y fortalezcan sus organizaciones para acceder a los mercados (EE2); los sistemas nacionales de protección social, principalmente las transferencias monetarias (CBT o *cash base transfers* por sus siglas en inglés) y los programas de alimentación escolar, se vean fortalecidos (EE1 y EE2); las comunidades sean más resilientes a los efectos del cambio climático y, junto con las instituciones, gestionen mejor los riesgos (EE3); las instituciones y los programas nacionales relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición sean más eficaces, eficientes y transparentes (EE4); el marco regulatorio y normativo sea el adecuado para facilitar estos objetivos (EE4), y los asociados humanitarios y de desarrollo coordinen su respuesta a las crisis de manera eficaz (EE5). De manera transversal, se busca contribuir a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como garantizar la seguridad, dignidad y protección de las personas atendidas y la rendición de cuentas. Todo ello, desde un enfoque de interculturalidad, de sostenibilidad y resiliencia, sensible a la nutrición.

49. El logro de los cambios esperados se basa en un análisis de supuestos y riesgos, tanto a nivel interno como externo: 1) a nivel interno, que exista disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros, así como la necesaria coordinación, cohesión y comunicación entre equipos y pilares; 2) a nivel externo, que se mantenga la

voluntad política, pese a los cambios de Gobierno, la disposición por parte de las personas beneficiarias, las partes interesadas y los aliados y el interés para alcanzar las transformaciones esperadas. También se tuvo en cuenta la incertidumbre en cuanto al proceso de paz en Colombia y la situación en Venezuela, con las consiguientes repercusiones en la afluencia de solicitantes de asilo.

**Figura 10: Teoría del cambio reconstruida**

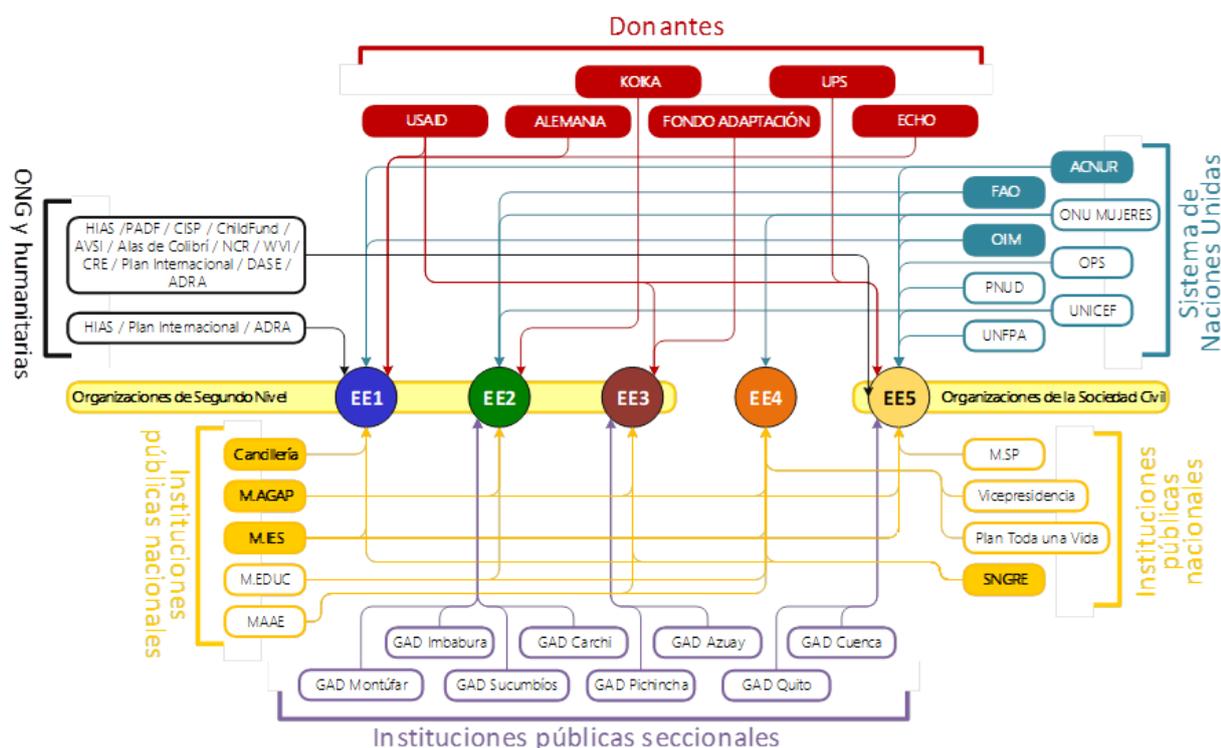


Fuente: Equipo de evaluación

50. En cuanto a las **modalidades de intervención**, el PMA en el Ecuador lleva a cabo dos tipos de acciones, a saber: la asistencia directa, que complementa los sistemas nacionales de transferencias monetarias (CBT) (EE1 y EE2), y el fortalecimiento de capacidades (EE3 y EE4). A esto, se ha sumado recientemente la provisión de servicios logísticos a asociados humanitarios e instituciones públicas (EE5).

51. En el marco del PEP, se colabora con una amplia gama de actores claves que apoyan la consecución de los distintos efectos estratégicos. La interacción entre los distintos actores y el PEP se presentan en [la figura 11](#).

**Figura 11: Mapa relacional de partes involucradas por efectos estratégicos**



Fuente: Equipo de evaluación

52. En cuanto al **presupuesto** del PEP, en la [tabla 5](#) se desglosa el resumen del presupuesto asignado y ejecutado durante la aplicación del PEP hasta el 13 de septiembre de 2021, fecha en la que el PMA realizó un corte que resume el flujo de recursos desde el inicio de la ejecución del PEP.

**Tabla 5: Presupuesto del PEP asignado y ejecutado, entre 2017 y mediados de septiembre de 2021**

EFECTO ESTRATÉGICO	ACTIVIDAD	A	B	C	C/B
		Plan basado en nec.	RECURSOS ASIGNADOS	GASTOS	% EJECUCIÓN
1	1. Complementar la estrategia de protección social del Gobierno mediante transferencias monetarias (CBT) para las poblaciones más vulnerables y la prestación de apoyo en materia de análisis de la vulnerabilidad y gestión de los conocimientos.	153 660 457	112 176 586	77 713 468	69%
	2. Fortalecer las estrategias para vincular los medios de subsistencia sostenibles con las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición.	359 330	-	-	0%
2	3. Apoyar y aumentar la participación de las organizaciones de pequeños agricultores en los mecanismos comerciales nacionales y locales, y en los mercados institucionales.	4 351 240	1 914 811	1 914 811	100%
	4. Fortalecer la capacidad de las organizaciones de agricultores. La asistencia técnica se centrará en la logística para el suministro de alimentos frescos y nutritivos, e incluirá educación nutricional y capacitación en materia de comercialización para las organizaciones de pequeños agricultores.	872 991	683 239	584 636	86%

EFECTO ESTRATÉGICO	ACTIVIDAD	A	B	C	C/B
		Plan basado en nec.	RECURSOS ASIGNADOS	GASTOS	% EJECUCIÓN
3	5. Fortalecer o desarrollar los sistemas de preparación para la pronta intervención y respuesta ante casos de emergencia y de alerta temprana. El PMA colaborará con el Gobierno para fortalecer los sistemas de información y alerta temprana para la preparación para la pronta intervención y respuesta ante casos de emergencia y la adaptación al cambio climático.	2 072 733	2 595 408	481 015	19%
	6. Fortalecer la aplicación de medidas de adaptación y resiliencia.	10 988 958	8 558 414	2 584 994	30%
4	7. Asistencia técnica, investigación y evaluaciones para mejorar la aplicación de los programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición.	1 717 812	827 227	344 083	42%
	8. Gestión de los conocimientos e intercambio de las mejores prácticas y estudios, entre otras cosas a través de la cooperación Sur-Sur.	1 555 245	656 531	303 903	46%
	10. Brindar asistencia técnica para fortalecer las capacidades de gestión del riesgo de desastres, la coordinación logística y la gestión de la cadena de suministro de las instituciones nacionales.	304 992	-	-	0%
5	9. Proporcionar asistencia técnica y servicios a través del sector de logística a las oficinas nacionales de gestión de desastres y a otros asociados relevantes para mejorar la coordinación logística en la emergencia y la gestión de la cadena de suministro.	2 066 371	1 079 530	220 639	20%
	Ninguna actividad específica		470 471		
	Costos operacionales directos totales (COD)	177 950 129	128 962 216	84 147 550	65%
	Costos de apoyo directo (CAD)	7 219 988	5 404 807	4 403 703	81%
	Costos de apoyo indirecto (CAI)	12 077 829	8 319 651	8 319 651	100%
	<b>TOTAL</b>	<b>197 247 946</b>	<b>142 686 673</b>	<b>96 870 904</b>	<b>68%</b>

Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación sobre la base del documento *ACR1-A\_-Cumulative\_financial\_Overview all years 13.09.2021*. Nota: Los totales de los recursos asignados no consideran el redondeo.

53. En la [tabla 6](#), se detallan los cambios presupuestarios que derivan de las revisiones del PEP. Como ya se mencionó, la primera y la tercera corresponden al plano institucional y no supusieron cambios presupuestarios, mientras que las demás plantearon cambios internos en la distribución de los recursos y su asignación entre los diferentes efectos estratégicos o actividades.

**Tabla 6: Cambios en el presupuesto (en dólares) que derivaron de las revisiones del PEP**

Ano	Revisión presupuestaria	EE afectados	Presupuesto antes de la revisión	Diferencia / Cambio	Presupuesto después de la revisión
2018	2	EE1, EE2	41,597,853 USD	9,806,826 USD	51,252,064 USD
2019	4	EE1	51,252,064 USD	19,973,727 USD	71,225,791 USD
2020	5	EE1	71,225,791 USD	77,039,490 USD	148,265,281 USD
2021	6	Todos EEs	148,265,281 USD	48,982,664 USD	197,247,946 USD

Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación

54. Antes de la última revisión, se acordó extender el PEP un año más hasta diciembre de 2022; luego de esa fecha, se iniciará la ejecución de un nuevo PEP.

#### 1.4. METODOLOGÍA, LIMITACIONES Y CONSIDERACIONES ÉTICAS DE LA EVALUACIÓN

55. Teniendo en cuenta los objetivos de la evaluación, la metodología aplicada hace uso de métodos mixtos, en los que se combinan la revisión documental, las entrevistas con informantes clave, los cuestionarios en línea, las encuestas, discusiones de grupos focales, la observación directa y otros métodos participativos que se complementan y refuerzan entre sí.

56. En la TdC reconstruida (véase la [figura 10](#)), que sirvió como guía para la evaluación, se proporciona un mapeo de los sujetos de cambio que deben ser incluidos en el proceso de recolección de datos. Asimismo, se identifican los indicadores de éxito (cambios a corto plazo) que especifican los factores que se espera que cambien y el plazo (corto o largo plazo). Como resultado, la evaluación presenta el progreso en función de los objetivos establecidos en el PEP y las revisiones subsiguientes, con las limitaciones que se describen más adelante.

57. El análisis del desempeño del PEP se centra en la contribución de este a los efectos esperados. Hace hincapié en la información de carácter cualitativo, lo cual permite incorporar los ajustes operativos que se dieron a lo largo de la vida del PEP. Este enfoque resulta particularmente apropiado, dados los múltiples ajustes al PEP que limitaron el análisis de tendencias. Se utilizó el marco lógico preestablecido como punto de partida para evaluar el desempeño del plan. La evaluación aplica los criterios de calidad del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y del PMA, que abarcan criterios de credibilidad, imparcialidad y utilidad: este último es de especial relevancia para la oficina en el país.

58. Por último, la evaluación promueve un enfoque participativo, sensible al género y a la interculturalidad. En la práctica, esto significa que se hizo un esfuerzo por asegurar la participación de la oficina en el país y los beneficiarios como principales usuarios de los resultados de la evaluación y que, además, se puso especial empeño en incluir y dar voz a los grupos de forma diferenciada y en espacios identificados de forma exclusiva. Por ejemplo, a pesar de las limitaciones vinculadas con la pandemia, se realizaron más de 178 entrevistas (61 % mujeres); se habló con representantes de las comunidades indígenas; se realizaron entrevistas y grupos solo con mujeres; se efectuaron visitas a localidades afroecuatorianas e indígenas; se identificaron y visitaron pequeños productores y productoras, y se realizaron llamadas a beneficiarios de forma individual. En la Tabla 7, se presenta un resumen de las entrevistas realizadas. La lista completa se puede consultar en el anexo 8.

**Tabla 7: Desglose de personas entrevistadas**

Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Agencias de la ONU	3	7	10
PMA	8	15	23
Instituciones gubernamentales	10	5	15
ONG sociales	2	10	12
Asociados cooperantes y beneficiarios	36	64	100
Proveedores	2	2	4
Donantes	1	2	3
Mundo académico	8	3	11

TOTAL	70	108	178
-------	----	-----	-----

59. Las técnicas de recolección utilizadas incluyen: i) **revisión documental** y de bases de datos desde la fase de inicio hasta la fase de análisis (véase el anexo 12); entrevistas semiestructuradas: se realizaron 26 entrevistas durante la etapa de inicio y 178 durante la etapa de recolección de datos. Se pudieron formar algunos grupos focales, siguiendo las precauciones de bioseguridad. Se emplearon técnicas de **observación directa** mediante la visita a proyectos (p. ej., FORECCSA, Proyecto Binacional), así como a actividades (entrega de bono en la ruta, visitas a comedores y albergues). La descripción de la visita sobre el terreno está reflejada en el anexo 9. Se realizaron tres **encuestas en línea** (véase la [tabla 8](#)) para recabar información sobre los efectos estratégicos dos, cuatro y cinco; además se llevó a cabo una encuesta telefónica a los beneficiarios de los cupones que se encontraban en situación de permanencia (EE1). Esta encuesta telefónica se hizo en lugar del cuestionario de análisis y cartografía de la vulnerabilidad por telefonía móvil (mVAM) que en principio se había propuesto para lograr un mayor detalle cualitativo. Los cuestionarios utilizados y los resultados se incluyen en los anexos 4 y 7, respectivamente.

**Tabla 8: Detalle de las encuestas realizadas**

Cuestionario	EE	Destinatarios	Cuestionarios enviados	Respuestas recibidas	Porc. de respuesta
C1	EE1	Encuesta telefónica a beneficiarios de cupones que se encontraban en situación de permanencia	50	21	42 %
C1	EE2	Asociaciones de pequeños productores/as que participaron en el PAE	69	14	20 %
C2	EE4	Instituciones del Gobierno que han participado en actividades de fortalecimiento de capacidades y diseño de programas y políticas públicas	13	8	62 %
C3	EE5	Instituciones participantes en el grupo de logística	172	46	27 %

60. La evaluación cuenta con un proceso de triangulación continuo, que es parte de la propuesta participativa que incluyó dos presentaciones de hallazgos preliminares (una se realizó el 9 de agosto con la oficina del PMA en Quito, la segunda, el 2 de septiembre con los gestores del PEP en Quito, además de puntos focales de áreas temáticas y de la OEV en Roma). Asimismo, se contó con dos talleres de aprendizaje (diciembre de 2021).

### **Principales limitaciones**

61. **Limitaciones vinculadas con la pandemia y el acceso a la población vulnerable:** debido a la pandemia, estaban cerradas las escuelas, por lo que no fue posible visitar a docentes, padres, ni comunidades educativas. Tampoco se pudo observar si seguían en funcionamiento algunos comedores, entregas de alimentos o huertos, ni se pudo entrevistar a beneficiarios de cupones con intención de permanencia, sin embargo, para paliar esta situación se realizaron encuestas telefónicas. Por último, no fue posible visitar ni entrevistar a participantes del proyecto piloto Sur-Sur, por lo que los hallazgos y las conclusiones se basan en entrevistas al personal del PMA y documentación secundaria.

62. **Limitaciones vinculadas con el paso del tiempo:** hubo limitaciones en cuanto al acceso a beneficiarios de los proyectos FORECCSA y piloto de las asociaciones de pequeños productores (APP) debido al tiempo transcurrido desde que había finalizado la ejecución.

63. **Limitaciones vinculadas con el enfoque intercultural:** como ya se recalcó en el informe inicial, en el país no existen herramientas que permitan evaluar la transversalización del enfoque intercultural en modelos de desarrollo nacionales, sectoriales o locales ni tampoco su nivel de incorporación en las políticas públicas o en los marcos normativos que guían la gestión pública y el quehacer ciudadano. Se hizo un esfuerzo por visitar comunidades beneficiarias, entrevistar a líderes de la comunidad awá, así como instituciones representativas como son la Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeralda (CANE) y la Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE).

64. **Limitaciones vinculadas al sistema de seguimiento:** como ya se puso de relieve en el análisis de evaluabilidad del informe inicial de la evaluación, la falta de alineamiento de los indicadores de los productos y efectos, así como la ausencia de los valores correspondientes supuso una limitación importante para medir eficacia.

65. **Limitaciones geográficas y de acceso a informantes clave:** no se tuvo acceso a la provincia de Sucumbíos, tampoco fue posible visitar algún ejemplo de cultivo de arroz por medio de la cooperación Sur-Sur con el Ministerio de Agricultura de China. Se hizo uso de información secundaria documental, así como de información proporcionada por los gestores y contrapartes, y se realizaron encuestas que permitieron incluir estas zonas geográficas. Por ejemplo, en lo que respecta al EE2, el equipo de evaluación no tuvo acceso a la provincia de Esmeraldas ni tampoco fue posible entrevistarse con la organización de segundo nivel, la Federación de Organizaciones Negras y Mestizas del Sur Occidente de Esmeraldas Atacames y Muisne (FONMSOAEM), con la que se trabajó pero que, a la fecha de la evaluación, ya no existía. Por lo tanto, no se dispone de datos empíricos sobre los resultados en esta provincia.

66. El equipo considera que los efectos de estas limitaciones fueron exigüos y poco significativos para la evaluación.

## 2. Hallazgos de la evaluación

67. En este capítulo, se presentan los principales hallazgos de la evaluación, que se estructuran según las cuatro preguntas de evaluación (PE) y subpreguntas correspondientes, que a su vez fundamentan las conclusiones de la evaluación.

### 2.1. PE1: ¿EN QUÉ MEDIDA LA POSICIÓN ESTRATÉGICA, LA FUNCIÓN Y LA CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA DEL PMA SE BASAN EN LAS PRIORIDADES DEL PAÍS, LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS, ASÍ COMO EN LAS FORTALEZAS DEL PMA?

#### 2.1.1 ¿En qué medida el PEP es pertinente en relación con las políticas, los planes, las estrategias y los objetivos nacionales, incluso para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible priorizados por el Ecuador?

68. **Hallazgo 1. El PEP está alineado con las principales políticas y prioridades nacionales de seguridad alimentaria, nutrición, desarrollo de la infancia, salud, igualdad y cambio climático. Además, es congruente con las iniciativas mundiales de las Naciones Unidas, en lo que respecta a los objetivos de equidad e inclusión, desarrollo económico, construcción de resiliencia y sostenibilidad ambiental.**

69. Las actividades que conforman el PEP (2017-2021) se desprendieron de aprendizajes basados en estudios temáticos<sup>74</sup>, intervenciones anteriores y sus respectivas evaluaciones externas<sup>75</sup>, así como de un diálogo fluido entre el PMA y demás actores que permitieron identificar las prioridades nacionales y el mejor uso de las fortalezas del PMA.

70. El PEP se armonizó estratégicamente con las prioridades nacionales expresadas en el Plan Toda una Vida: intervención emblemática de política pública que se sustenta en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) (2017-2021). En concreto, el PEP se alinea con cuatro de sus 12 objetivos que se relacionan con la seguridad alimentaria y la nutrición y con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2: i) erradicar la malnutrición infantil; ii) garantizar el acceso a los alimentos; iii) garantizar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, y iv) mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores. Asimismo, el PEP está en consonancia con otros instrumentos clave de política pública, a saber:

- La Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia: Infancia Plena y las campañas “Hábitos Saludables” y “Atención Integral de Salud” que lleva adelante el Ministerio de Salud Pública; los servicios de desarrollo infantil que brinda el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y los programas de comidas escolares del Ministerio de Educación.
- La Agenda Nacional de Igualdad para la Movilidad Humana (2013-2017).
- La Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (2012-2025)<sup>76</sup> del Ministerio del Ambiente.
- El artículo 281 de la Constitución del Ecuador, que define la soberanía alimentaria como una obligación del Estado<sup>77</sup>.

71. El PEP también está en línea con dos de los objetivos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para 2015-2018 de reducir la inequidad y resiliencia a través de cinco resultados

<sup>74</sup> PMA (2016). Strengthening capacities in food security and nutrition in Latin America and the Caribbean; PMA (2020). Migration Pulse, Remote Assessment.

<sup>75</sup> PMA (2014). Ecuador, PRRO 200275 - Operación de Asistencia a Refugiados y Personas Afectadas por el Conflicto en Colombia: Evaluación Final de la Operación del Programa Mundial de Alimentos (2011-2014); PMA (2018). Evaluación final: Relevancia del rol y la respuesta del PMA para avanzar hacia un enfoque de asistencia alimentaria vinculado a los sistemas de protección social en Ecuador; PMA (2018). Evaluación descentralizada proyecto FORECCSA 2011-2018: Evaluación Final; IFPRI (2012). *Impact Evaluation of Cash, Food Vouchers, and Food Transfers among Colombian Refugees and Poor Ecuadorians in Carchi and Sucumbíos*.

<sup>76</sup> Ministerio del Ambiente (2012). Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025.

<sup>77</sup> “La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente”, artículo 281 de la Constitución del Ecuador.

relacionados con el PNBV: i) Estado de derecho y participación; ii) reducción de la desigualdad, cohesión, inclusión y calidad de vida; iii) erradicación de la discriminación y la violencia de género, y mejora de la igualdad de género; iv) sostenibilidad ambiental, resiliencia y gestión de riesgos, y v) desarrollo económico sostenible y equitativo. El PEP está aún más alineado con el actual Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) para 2019-2022 —anteriormente denominado MANUD— y, de manera general, con la Constitución Nacional, que define la soberanía alimentaria como una obligación del Estado, como se indica en la Tabla 9.

**Tabla 9: Alineación del PEP con el PNBV del Gobierno del Ecuador y el MANUD**

Efectos estratégicos del PEP	Metas del PNBV	Prioridades del MANUD
EE1. Los refugiados, las personas desplazadas y las poblaciones vulnerables en el Ecuador pueden satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas durante todo el año	Meta 2.7: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad	Grupo de resultados 2: Reducción de brechas de inequidad para la cohesión, inclusión y calidad de vida
EE2. Los pequeños agricultores de las zonas seleccionadas, en especial las mujeres, aumentan sus ingresos de forma duradera y mejoran su productividad para 2021	Meta 10.4: Impulsar la transformación de la matriz productiva	Resultado 5: Desarrollo económico sostenible y equitativo
EE3. Las comunidades y las personas aquejadas de inseguridad alimentaria que viven en zonas muy vulnerables al cambio climático, así como las instituciones gubernamentales, cuentan con una capacidad fortalecida de adaptación al cambio climático para 2021	Meta 7.10: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global	Grupo de resultados 4: Sostenibilidad ambiental, resiliencia y gestión de riesgos
EE4. Las instituciones y los programas nacionales del Ecuador, entre ellos los programas de protección social, disponen de apoyo para reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición para 2021	Metas 3.6 y 3.11: Mejorar la calidad de la vida de la población	Grupo de resultados 2: Reducción de brechas de inequidad para la cohesión, inclusión y calidad de vida

72. Las actividades del PEP están alineadas con el Plan Intersectorial de Alimentación y Nutrición Ecuador (2018-2025), ya que es coherente con la política 1.3 del objetivo 1: “Combatir la malnutrición y promover hábitos y prácticas de vida saludable, generando mecanismos de corresponsabilidad entre todos los niveles de gobierno, la ciudadanía, el sector privado y los actores de la economía popular y solidaria” y el objetivo 6 “Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral”. Estos objetivos constituyen uno de los desafíos más importantes del Gobierno para mejorar la situación alimentaria de las poblaciones vulnerables. Este enfoque guarda una relación directa con el ODS 2 de terminar con el hambre y la

malnutrición. Adicionalmente, debe recalcar que el nuevo Gobierno (abril de 2021) priorizó las estrategias nutricionales como uno de sus ejes fundamentales de gestión, con lo cual se abre una ventana de oportunidad para el PMA, específicamente en cuanto al EE2. También está en sintonía con el PAE, que forma parte de las políticas del Ministerio de Educación (MINEDUC) y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a nivel municipal y provincial, cuyos objetivos son ampliar el acceso a la educación y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población en edad escolar que asiste a centros públicos.

73. En cuanto a las políticas sobre mitigación y adaptación al cambio climático, el PEP se alinea con la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador (2012-2025) y el ODS 17. También está en consonancia con la Política y Plan Nacional Agropecuario (2020-2030) y, en cierta medida, con el ODS 1, ya que se centra en la agricultura de pequeña escala y de subsistencia como sector especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático. A través de iniciativas financiadas por el Fondo de Adaptación, el PEP busca promover sistemas alimentarios resilientes al cambio climático y fortalecer las capacidades locales para la adaptación, en conformidad con la política de sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático.

74. Tanto a nivel provincial como cantonal, mediante la evaluación, se constató que los objetivos del PEP estaban armonizados con las prioridades de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de aquellas jurisdicciones territoriales en las que el PMA tiene presencia. Concretamente, están en consonancia con las prioridades relativas al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional de niños, niñas y adolescentes que asisten a instituciones públicas de educación, así como con aquellas relativas a la disminución de la desigualdad en el acceso de la población a una alimentación sana y nutritiva. El PEP redobla los esfuerzos, puesto que también fomenta la construcción de planes comunitarios.

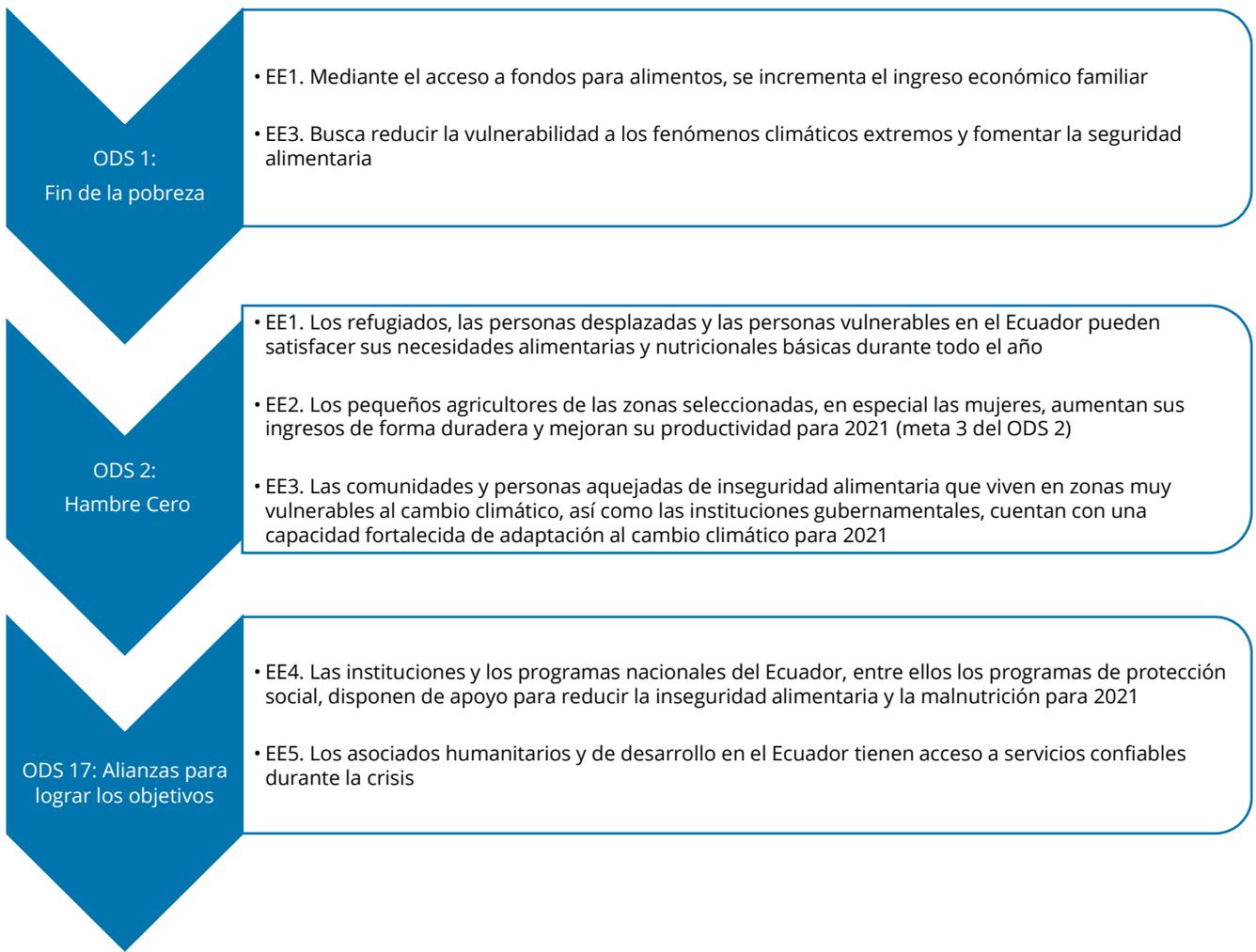
#### *Alineación con los ODS*

75. **Hallazgo 2. El diseño del PEP se basó en la experiencia previa del PMA en el país y en un análisis participativo de oportunidades y desafíos que le permitió posicionarse con el fin de contribuir al logro de los objetivos nacionales y los ODS, en particular a los objetivos de erradicación de la pobreza (ODS 1), del Hambre Cero (ODS 2), así como de promoción de alianzas para lograr los ODS (ODS 17). Además, a través de los efectos estratégicos 1, 2 y 3, el PEP buscó contribuir a otros 7 ODS de manera indirecta.** Este posicionamiento se hizo a partir del *Informe de Revisión Estratégica* sobre la seguridad alimentaria y nutricional<sup>78</sup> que elaboraron la FLACSO y el PMA en 2015. Un hito importante en el diseño del PEP fue el taller multisectorial realizado en julio de 2016 con miras a examinar las prioridades de los asociados gubernamentales y definir el apoyo que podía prestar el PMA en la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase la [figura 12](#)). De este modo, gracias a los fondos para alimentos, el PMA contribuye a la incrementación del ingreso económico familiar (EE1) y, por ende, a la reducción de la pobreza (ODS 1), mejorando el acceso a los mercados de los pequeños productores (EE2).

---

<sup>78</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, 2015). Informe de Revisión Estratégica (IRE): Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en el Ecuador (*versión final revisada*).

**Figura 12: Alineación con los ODS**



76. Además, contribuye de manera indirecta a los ODS relativos a la salud (ODS 3), la educación (ODS 4), la igualdad de género (ODS 5), el trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), la reducción de las desigualdades (ODS 10), las comunidades sostenibles (ODS 11) y la acción por el clima (ODS 13), así como a las alianzas para lograr los ODS (ODS 17). En el apartado 2.4.3, se describen las alianzas que el PEP promovió para lograr los ODS y, en [la figura 13](#), se señalan otros objetivos a los que contribuye el PEP de forma indirecta.

**Figura 13: Otros ODS a los que contribuye el PEP de forma indirecta**



### 2.1.2 ¿En qué medida el PEP abordó las necesidades de las personas más vulnerables del país para garantizar que nadie se quede atrás?

77. **Hallazgo 3. El PMA centra la atención en las poblaciones de alta vulnerabilidad con enfoque étnico, de género y vulnerabilidad cruzada. Las principales deficiencias identificadas son la escasa inclusión de la población de acogida y las debilidades en cuanto a la perspectiva de género, en particular en relación con los riesgos específicos a los que están expuestos los hombres.**

78. Se pudo evidenciar que las actividades propuestas se enfocaban en los grupos más vulnerables, tales como la población en movimiento, la priorización de la mujer (incluidas niñas, adolescentes vulnerables, madres embarazadas o en período de lactancia y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar), la población rural, los niños en edad escolar y de zonas rurales, así como los grupos étnicos (afroecuatorianos, Awá, Kichwas, Cofanes y Secoyas). Los principales grupos se detallan en la [figura 14](#). Durante la crisis que desató la COVID-19, se expandió la cobertura y se colaboró con la respuesta del Gobierno y del Sistema de las Naciones Unidas para apoyar a los grupos especialmente afectados.

**Figura 14: Principales grupos vulnerables que recibieron la asistencia del PMA**



Fuente: Equipo de evaluación

79. La alineación entre la respuesta del PMA y las necesidades identificadas por la población seleccionada se observa en los resultados del estudio conjunto realizado en el contexto del GTRM ([figura 15](#)).

**Figura 15: Identificación de las principales necesidades de la población en situación de movilidad humana, según el tiempo que llevaba en el país**

Menos de un mes	De 1 mes a 6 meses	De 6 meses a 1 año	Más de 1 año
Alimentación	Alimentación	Alimentación	Alimentación
Albergue/alojamiento	Albergue/alojamiento	Empleo	Empleo
Empleo	Empleo	Albergue/alojamiento	Albergue/alojamiento
Documentación	Servicios médicos	Servicios médicos	Servicios médicos
Artículos de higiene	Educación	Educación	Documentación
Otras	Otras	Documentación	Educación

Fuente: Evaluación conjunta de necesidades, encuesta del GTRM, mayo de 2021

80. Las entrevistas y la revisión documental demuestran que, en el marco de la ejecución del PEP, el PMA contribuye a mejorar la situación de varios grupos vulnerables, a través de distintas modalidades de atención que se han ido adaptando para responder a las necesidades de la población. Dentro de la población vulnerable se priorizan las personas más vulnerables. Por ejemplo, en el caso de los migrantes venezolanos, el PMA busca determinar quiénes presentan mayor vulnerabilidad por medio de un enfoque de vulnerabilidad cruzada, utilizando la herramienta MoDa. Las principales deficiencias identificadas fueron la limitada inclusión de la población de acogida, que se refleja en el MANUD como parte de la estrategia para combatir la xenofobia, y la necesidad de fortalecer la perspectiva de género para incluir los riesgos específicos de la población masculina. Dichos riesgos están vinculados, sobre todo, a la creciente actividad del narcotráfico en el país, además de que se informa un incremento de los servicios sexuales como estrategia de supervivencia de los hombres migrantes y refugiados<sup>79</sup>.

### **2.1.3 ¿En qué medida el posicionamiento estratégico del PMA ha seguido siendo durante la ejecución del PEP, teniendo en cuenta los cambios en cuanto al contexto, las capacidades y necesidades nacionales?**

81. **Hallazgo 4. El PMA ha garantizado su relevancia mediante el diálogo continuo con el Gobierno y otras contrapartes para asegurar que sus acciones respondan a las necesidades nacionales y complementen las estructuras ya existentes.** Los dos cambios más relevantes en el contexto nacional durante la vigencia del PEP han sido la crisis migratoria venezolana y la crisis sanitaria (pandemia de la COVID-19). El PMA reorientó su estrategia en el país para contribuir de forma eficiente y efectiva a ambas crisis, de manera que ha mantenido o, incluso, aumentado su relevancia en el país, y se consolidó como referente en materia de seguridad alimentaria, nutrición y logística.

82. En cuanto a la respuesta a la **pandemia**, el PMA aplicó una doble estrategia: por un lado, colaboró con los sistemas nacionales de protección social mediante la asistencia alimentaria, y por otro, ofreció servicios de almacenamiento, transporte y formación en logística humanitaria a otros actores humanitarios en el país mediante la creación del EE5 que ya se ha mencionado. A tales efectos, se hizo una reorientación para poder dar mayor respuesta al EE1, cuyo presupuesto inicial del 60 % se ajustó para representar el 78 % del presupuesto total previsto (plan basado en las necesidades [PBN]). Para contextualizar la magnitud de este cambio, el presupuesto total del PEP original era de 41,6 millones de dólares, mientras que a la fecha de la evaluación el presupuesto atribuido solo al EE1 era de 154 millones de dólares (véase la [tabla 20](#)).

83. Las entrevistas con contrapartes del Gobierno evidenciaron que el PMA era un asociado altamente apreciado. El PMA ha hecho uso de esta oportunidad para generar repercusiones en la construcción y puesta en práctica de políticas públicas, como, por ejemplo, mediante la asistencia técnica que proporcionó mientras se

<sup>79</sup> Despacho Regional del PMA.

debatía la nueva Ley Orgánica de Alimentación Escolar o el apoyo a la formalización de la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales.

84. Otro espacio en el que se ha podido constatar el posicionamiento estratégico del PMA en el país es a través de su participación en foros de coordinación y, en particular, el GTRM. Este grupo de trabajo, que es de carácter interagencial y se orienta, sobre todo, a atender a la población vulnerable en situación de movilidad humana en el contexto de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), sirve para coordinar asuntos relativos a refugiados y migrantes de Venezuela. El PMA lidera la coordinación de las actividades de seguridad alimentaria. En mayo de 2021, desde la Plataforma R4V, se realizó una encuesta conjunta de necesidades. Actualmente, además de su participación en el grupo, el PMA está gestionando una alianza con el ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para unificar los mecanismos de recolección de datos, con miras a eliminar la duplicación de esfuerzos, maximizar la utilización de recursos y minimizar los trámites de los beneficiarios antes de que accedan a los beneficios. Finalmente, cabe mencionar que el PMA participa en la dirección del Grupo de Trabajo de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas.

85. **Hallazgo 5. El PMA ha logrado posicionarse como referente en materia de seguridad alimentaria, pero se observa un enfoque limitado en las áreas de desnutrición crónica, sobrepeso y obesidad y lactancia materna.** En lo que atañe a la nutrición, el diseño del PEP considera las necesidades nutricionales específicas de los diferentes grupos mediante un enfoque basado en el ciclo de vida, que ha arrojado diferente grado de éxito durante la implementación. La respuesta del PMA se ha orientado en la evaluación descentralizada de 2018<sup>80</sup>, que consistió en lo siguiente: 1) mantener la asistencia alimentaria estratégica a la población prioritaria vulnerable en movilidad humana; 2) buscar oportunidades para promover la educación nutricional para generar mayores cambios en la dieta del hogar a través de materiales educomunicacionales, y 3) complementar la intervención estatal de alimentación escolar con instrumentos de complementación alimentaria a los GAD para institucionalizar la provisión de alimentos nutritivos. Es importante recalcar que, mediante el PEP, el PMA busca consolidarse como un asociado estratégico del Gobierno y generar repercusiones en el desarrollo en los ámbitos normativo, de política pública y gestión. En este contexto, mediante el trabajo realizado en el área de políticas públicas e investigación (véanse detalles en el apartado 2.2.1.4), a pesar de la falta de presupuesto inicial, el PMA en el Ecuador logra posicionarse como un referente en el área de seguridad alimentaria. No obstante, no ha logrado aún posicionarse con claridad en algunas de las áreas de prioridad nacionales, como son la malnutrición y la obesidad.

#### ***2.1.4 ¿En qué medida el PEP es coherente y está alineado con las estrategias de las Naciones Unidas en el Ecuador e incluye asociaciones estratégicas apropiadas basadas en la ventaja comparativa del PMA en el país?***

86. **Hallazgo 6. Se evidencia la coordinación con una amplia gama de agencias de las Naciones Unidas en un claro esfuerzo por identificar complementariedades y generar sinergias, particularmente en lo referente al trabajo para refugiados y migrantes con el GTRM, el ACNUR y el UNICEF. En cuanto al trabajo en las esferas de la nutrición y alimentación escolar, aúna esfuerzos con el UNICEF y la FAO, y promueve enfoques de género con ONU Mujeres.**

87. El MANUD para 2015-2018 y el MCNUDES para 2019-2022 determinan y guían esta coordinación, en estos dos ciclos relevantes para el marco temporal del PEP, en los que el PEP apoya los siguientes esfuerzos:

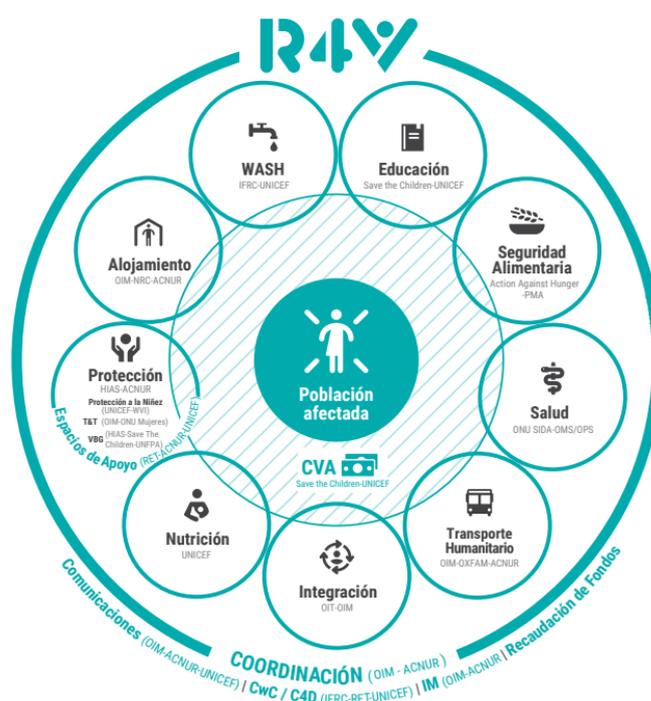
- La conservación y gestión sostenible de los recursos naturales.
- La mejor calidad y pertinencia en servicios sociales, con enfoque de género e interculturalidad.
- Los medios de subsistencia e inclusión, en particular apoyo a planes y políticas agropecuarias, como la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales y el fortalecimiento de la asociatividad de pequeños productores, y políticas de igualdad de género en el sector privado.
- Los objetivos de la Agenda 2030.
- La respuesta nacional a la cuestión de las personas en situación de movilidad humana, migrantes y refugiadas.

---

<sup>80</sup> FLACSO (2018). Evaluación final de la relevancia del rol y la respuesta del PMA para avanzar en un enfoque de asistencia alimentaria vinculado a los sistemas de protección social en Ecuador.

88. Una de las principales instancias de coordinación en el Sistema de las Naciones Unidas es el GTRM, principal herramienta del sistema para asegurar una respuesta coordinada a la crisis venezolana, y que a su vez mantiene una estrecha coordinación con el Gobierno en lo relacionado con la crisis migratoria. Está conformado por 43 miembros que incluyen agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales, organizaciones de la sociedad civil, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, entre otros, en colaboración con actores gubernamentales relevantes. Coordina la respuesta operativa para dar asistencia a refugiados, migrantes y sus comunidades de acogida. En este espacio, el PMA es reconocido por su mandato y sus capacidades logísticas, y lidera dos grupos de trabajo temáticos: uno sobre seguridad alimentaria y otro sobre transferencias monetarias (CBT), que dirige junto a CARE. La dirección de este último solía estar a cargo del ACNUR, pero a lo largo de la vida del PEP, y a medida que el PMA fortaleció sus capacidades dentro del país, se hizo el traspaso del liderazgo, demostrando la capacidad de adaptación y de mantener la pertinencia. Este grupo orienta la respuesta regional a la crisis venezolana por medio de la Plataforma R4V (véase la [figura 16](#)).

**Figura 16: Composición de la Plataforma R4V**



89. En ambas instancias, el PMA se posiciona gracias a sus ventajas comparativas en relación con otros actores. La efectividad de esta coordinación se denota en la regular interacción y sinergias observadas con otras organizaciones del Sistema, algunas de las cuales se describen a continuación (véase también el apartado 2.4.4).

- En el contexto de la respuesta a la población en situación de movilidad humana, el PMA trabaja de forma cercana con el **ACNUR y el UNICEF**.
- La coherencia del PMA con el Sistema de las Naciones Unidas se observa en la búsqueda de complementariedades temáticas con diversas organizaciones del Sistema. Por ejemplo, aunó esfuerzos con el UNICEF, la FAO y el Gobierno con la finalidad de **desarrollar la plataforma NutrirEC**, una herramienta digital para calcular raciones y menús nutricionalmente equilibrados en la respuesta a emergencias y los programas de protección social. También colaboró con el UNICEF en la respuesta a la **pandemia**, dando la posibilidad de adquirir productos de bioseguridad mediante el cupón del PMA. El PMA dirige con el **UNICEF** la mesa interagencial de nutrición, donde se abordan, entre otros, el problema de la desnutrición crónica infantil. Juntas han abogado para que el Gobierno diera prioridad a esta problemática y al desarrollo de la estrategia nacional. Por último, **la FAO, el PMA y el UNICEF** participan en el comité técnico interinstitucional sobre alimentación escolar, que también tiene representación de la sociedad civil, para definir los mecanismos que permitan institucionalizar un modelo descentralizado de

alimentación escolar y crear el marco legal que proporcione sostenibilidad a largo plazo. La Ley Orgánica fue un logro muy importante, pero su reglamento aún no se ha elaborado (está en proceso, también con apoyo del PMA) y carece de presupuesto asignado.

- Es importante destacar las colaboraciones del PMA con **ONU Mujeres** —como parte de la estrategia de fortalecimiento del enfoque de género—, que incluyen la firma de un acuerdo de cooperación en 2018, encaminado a desarrollar una estrategia de seguridad alimentaria con enfoque de género dentro del PAE (véase el apartado 2.2 para más detalles). Del mismo modo, ONU Mujeres colaboró con el PMA durante la elaboración de la estrategia de género del Proyecto Binacional colombo-ecuatoriano de adaptación al cambio climático. Por otra parte, cabe mencionar el proyecto conjunto con la FAO y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) sobre enfoques transformadores en cuanto al género en las provincias de Manabí e Imbabura.

90. El PMA es parte del proyecto interagencial (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], UNICEF, PMA) con el Fondo ODS, relativo al Marco Nacional Integrado de Financiamiento de los ODS, cuyo énfasis es el ODS 2. Este proyecto es parte del aporte político y técnico a la lucha del Gobierno contra la desnutrición crónica infantil.

91. En el contexto de la **respuesta a la pandemia**, el PMA está alineado con el Plan Mundial de Respuesta Humanitaria a la COVID-19, cuyas prioridades son las personas en situación de movilidad humana, la seguridad alimentaria y la logística como principales áreas de acción.

92. El Ecuador es uno de los seis países piloto a nivel mundial en implementar el **Sistema Común de Transferencia de Efectivo de las Naciones Unidas**<sup>81</sup> (véase el apartado 2.4.4). Se trata de un acuerdo firmado por las sedes del UNICEF, OCHA, el ACNUR y el PMA en 2018, que busca agilizar la colaboración en la prestación de asistencia humanitaria a través de transferencias monetarias, sea en efectivo o en forma de cupones (véase el apartado 2.3.4 para más detalles).

## 2.2. PE2: ¿CUÁL ES EL ALCANCE Y LA CALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA DEL PMA A LOS EFECTOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA EL ECUADOR?

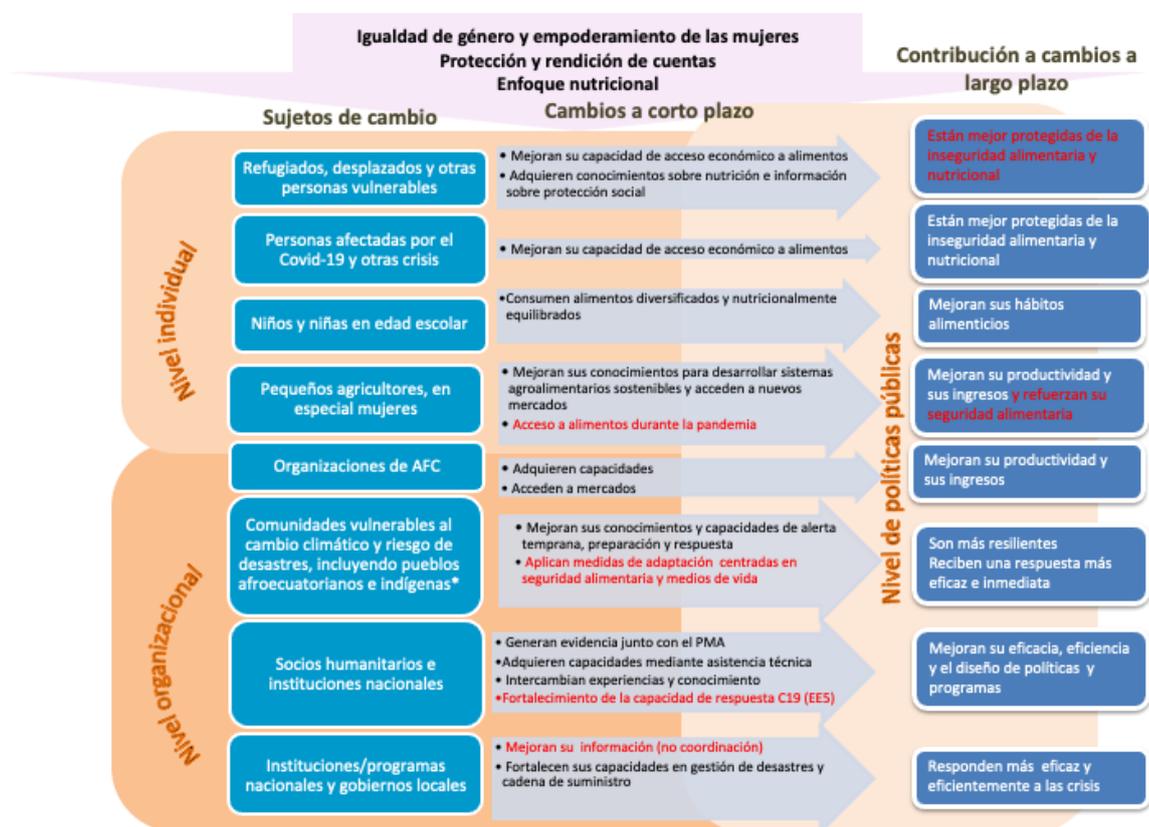
93. A continuación, se presentan los hallazgos sobre la contribución del PEP a cada uno de los efectos estratégicos previstos. Este análisis se hizo triangulando los datos empíricos cualitativos, que se recabaron de diferentes fuentes, y midiendo el cumplimiento de metas de los indicadores programáticos de efectos y productos. Por cada EE se expone el avance con respecto a los indicadores y el nivel de ejecución presupuestaria, luego se realiza una valoración cualitativa del desempeño.

### 2.2.1 ¿En qué medida el PMA consiguió los productos previstos y contribuyó a los efectos estratégicos indicados en el PEP?

94. En un análisis global en el que se utilizó la TdC permite visualizar que, en su gran mayoría, se consiguieron los supuestos que se plantearon en el diseño inicial del PEP (véase la [figura 10](#)), salvo algunas excepciones reflejadas en rojo en la [figura 17](#). Por ejemplo, no se logró financiación para las actividades relacionadas con las causas profundas, y a nivel contextual no se dio la estabilización en el flujo de personas solicitantes de asilo y desplazadas. A lo largo de esta sección, se analizarán los logros del PEP y su contribución a los efectos estratégicos, utilizando como referencia la TdC reconstruida, lo que permite identificar no solo los avances sino también las deficiencias.

<sup>81</sup> OCHA, ACNUR, UNICEF, PMA (2020). *UN Common Cash Statement (UNCCS) Questions & Answers*.

Figura 17: Teoría del cambio revisada



Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación sobre la base del documento ACR1-A\_-\_Cumulative\_financial\_Overview\_all\_years 13.09.2021<sup>82</sup>

### 2.2.1.1 EE1: Los refugiados, las personas desplazadas y las personas vulnerables en el Ecuador pueden satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas durante todo el año.

95. La contribución del PEP a este efecto se planificó por medio de dos acciones: la actividad 1: complementar la estrategia de protección social del Gobierno mediante transferencias monetarias (CBT) para las poblaciones más vulnerables, la prestación de apoyo en materia de análisis de la vulnerabilidad y gestión de los conocimientos, y la actividad 2: fortalecer las estrategias para vincular los medios de subsistencia sostenibles con las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición. Esta última se suprimió en la segunda revisión del PEP (diciembre de 2018) debido a las restricciones presupuestarias y para priorizar la asistencia alimentaria a la población más vulnerable, por lo que no se han informado avances al respecto, ni siquiera desde el punto de vista sensible a la nutrición.

96. **Hallazgo 7. Se evidencia que la respuesta del PMA logra mejorar la capacidad de acceso a los alimentos de la población altamente vulnerable y promover conocimientos sobre nutrición, por lo que cumple con la función humanitaria de salvar vidas. Sin embargo, no consigue mejorar los hábitos alimentarios (TdC). Asimismo, se observan insuficiencias en el consumo de hierro y un incremento de hogares con puntuación apenas suficiente en materia de consumo de alimentos.**

<sup>82</sup> Nota: Excluye los costos específicos no relacionados con las actividades, los costos operacionales directos totales y los costos de apoyo directo e indirecto.

97. La ejecución presupuestaria del efecto estratégico 1 del PEP supera con creces el presupuesto inicial. Teniendo en cuenta las revisiones presupuestarias, la ejecución medida hasta mediados de septiembre de 2021 asciende al 69 %. Las limitaciones vinculadas a la **pandemia**, como la imposibilidad de acceso a la población, así como el cierre temporal o permanente de casas de acogida y comedores, supusieron el principal impedimento para una mayor ejecución. No hubo un parámetro específico para el establecimiento de objetivos de gasto. Sin embargo, siempre se ejecutó más de lo que fue previsto al inicio.

98. En la Tabla 10, se presenta el desempeño anual con respecto a los indicadores del efecto y los productos (2017-2020). Cabe destacar que, debido a que la meta cambia de un año a otro, los valores de seguimiento no son comparables. Se observa el uso de cuatro indicadores de seguridad alimentaria sensibles a la nutrición, de los cuales tres (índice relativo a las estrategias de supervivencia, puntuación relativa al consumo de alimentos y puntuación relativa al consumo de alimentos [nutrición]) se aplican cada año. Las metas de estos indicadores se modifican algunas veces al alza y, otras, a la baja, lo cual dificulta su interpretación. Esto se debe a la falta de información sobre el razonamiento tras estos cambios, ya sean por modificaciones en el contexto, el alcance de las actividades por falta de presupuesto u otros factores operacionales. El equipo entiende que las metas de la puntuación relativa al consumo de alimentos deficiente y apenas suficiente y de la puntuación relativa al consumo de alimentos (nutrición) para el EE1 son más bajas que para los EE2 y EE3. Esto refleja que las personas atendidas en el marco del EE1 pueden ser más vulnerables a la inseguridad alimentaria, por tratarse de una intervención de emergencia. Esta diferenciación en la meta que se fijó en cada EE se aprecia en el ajuste del indicador relativo a la vulnerabilidad nutricional y seguridad alimentaria de la persona beneficiada.

**Tabla 10: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE1**

Efecto estratégico del PEP	Indicadores del efecto	Metas y seguimiento de los indicadores del efecto										
		2017		2018		2019		2020		2021		
		Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	
EE1	Índice relativo a las estrategias de supervivencia	<20	27,61	<20	14,71	<=20	17,8	<=23,24	17,69	<=24,53	16,77	
	Puntuación relativa al consumo de alimentos	consumo de alimentos aceptable	>=80	74,2	>=80	91,5	>=70	85,5	>=76	88	>=57,3	88,1
		consumo de alimentos apenas suficiente	10	20,3	10	7,3	20	11,8	15	9	26,8	9,9
		consumo de alimentos deficiente	<=10	5,5	<=10	1,2	<=10	2,8	<=9	3	<=15,8	2
	Puntuación relativa al consumo de alimentos (nutrición)	Alimentos ricos en hierro consumidos diariamente	>=35	19	>=35	29,5	>=8,4	23,9	>=11,92	11,58	>=8,7	19,2
		Alimentos ricos en proteínas consumidos diariamente	>=60	86,3	>=60	95,6	>=74,40	94,1	>=88,56	91,62	>=90,3	97,9
		Alimentos ricos en vitamina A consumidos diariamente	>=40	77,6	>=40	94,7	>=53,3	84,1	>=68,23	78,15	>=70,7	88,2
		Nunca consumió alimentos ricos en hierro hemínico	<20	14,7	<20	6,1	<=29,7	9,7	<=16,27	6,4	<=16,7	4,7
		Nunca consumió alimentos ricos en proteínas	<=20	1,6	<10	0	<=6,3	0,6	<=2,01	0,34	0	<=0
		Nunca consumió alimentos ricos en vitamina A	<20	2,9	<20	0,3	<=10,70	0,8	<=3,9	1,24	<=1,1	0,7
		A veces se consumen alimentos ricos en hierro hemínico	>=45	66,3	>=45	64,3	61,8	66,4	71,81	82,02	74,6	76,2
		A veces se consumen alimentos ricos en proteínas	>=20	12,1	>=20	4,4	19,3	5,3	9,43	8,04	9,7	2,1
		A veces se consumen alimentos ricos en vitamina A	>=40	19,5	>=40	5	19,3	15,1	27,87	20,61	28,2	11,1

Umbral mínimo de diversidad alimentaria (mujeres)						>=3,89	5,02			
Actividad	Indicadores de productos	Tasa de cumplimiento de las metas de los indicadores de los productos								
		2017	2018	2019	2020	2021				
1	Proporción de los cuidadores (mujeres) seleccionados que han recibido tres mensajes clave en el marco de las actividades de difusión de mensajes y asesoramiento respaldadas por el PMA	206,1 %	353 %							
1	Proporción de los cuidadores (hombres) seleccionados que han recibido tres mensajes clave en el marco de las actividades de difusión de mensajes y asesoramiento respaldadas por el PMA	138,6 %	157 %							
1	Porcentaje de beneficiarios que reciben transferencias monetarias			74,6 %	44,7 %			91,0 %		
1	Transferencias monetarias				75,1 %			74,0 %		
1	Número de sesiones de capacitación organizadas			100,0 %				87,0 %		
1	Número de personas que participaron en actividades de comunicación para promover cambios sociales y de comportamiento (mujeres)			58,7 %						

Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación sobre la base de los informes anuales sobre el país de 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021

99. El cumplimiento de las metas respecto a la entrega de transferencias monetarias (CBT) se situó en torno al 75 % en 2020 y 2021 (años con datos disponibles). La discontinuidad en la presentación de información sobre los indicadores de los productos y la variación de metas de año a año limitan la posibilidad de realizar un análisis más profundo.

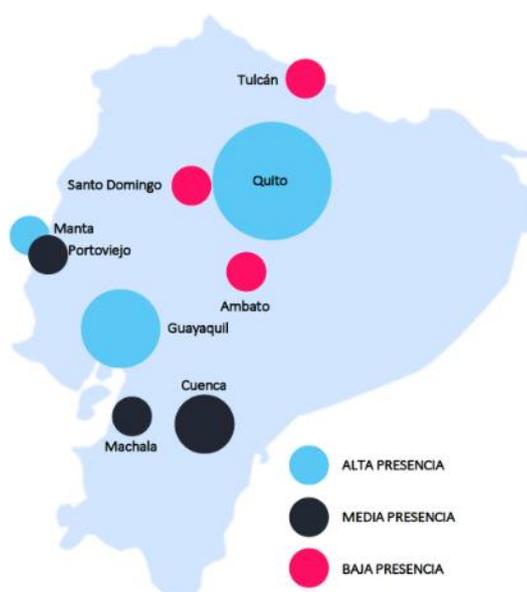
100. Sobre la base de los indicadores de nutrición, se puede inferir que la calidad de la dieta consumida por los beneficiarios es estable durante los años de la programación del PEP, a excepción de los alimentos ricos en hierro hemínico, que se absorben con mayor facilidad que las fuentes de hierro no hemínico. El hierro es especialmente importante para las mujeres en edad fértil, y se aconseja su consumo diario<sup>83</sup>. Si bien el porcentaje de hogares con un consumo de alimentos (puntuación relativa al consumo de alimentos) aceptable se ha mantenido por encima del 70 % entre 2017 y 2020 (véase la [figura 18](#)), con un máximo del 91,5 % en 2018, el progreso no es constante. Se detecta una disminución en 2019, puesto que son más los hogares cuya puntuación relativa al consumo de alimentos es *apenas suficiente* (20 %). Si se analiza el cambio en el porcentaje de hogares con un consumo de alimentos (puntuación relativa al consumo de alimentos) bajo entre 2017 y 2021, se observa que se mantiene por debajo del 5 %, bastante por encima de la meta establecida.

<sup>83</sup> Salvo de fuentes que contienen mucha vitamina A en el caso de mujeres embarazadas.

Figura 18: Puntuación relativa al consumo de alimentos (2017-2021)



Figura 19: Presencia de población en situación de movilidad humana en el país



101. La prestación de asistencia humanitaria en el marco del EE1 se adaptó a los cambios de contexto y a las **restricciones derivadas de la pandemia** (véase el apartado 1.3). Esta adaptación se materializó mediante la extensión tanto geográfica —para asegurar la cobertura en las zonas de mayor impacto (véase la [figura 19](#))— como temporal, a efectos de entregar la cupones a los beneficiarios existentes e incluir a la población ecuatoriana. Se observó que, en algunos comedores, no se aplicaban las normas de bioseguridad. Asimismo, en 2021, el PMA hizo modificaciones en la entrega en la frontera norte para evitar el “efecto llamada” y el creciente rechazo, por parte de las autoridades y la población, a la presencia de migrantes. Para ello, se ha diseñado un sistema de entrega de bonos en la ruta. Si bien esta podría considerarse una buena práctica, en algunas zonas, las personas beneficiarias debían caminar de 1 a 2 días para llegar al siguiente supermercado AKÍ donde se podía canjear el cupón; por lo tanto, no cubría sus necesidades inmediatas.

102. Se evidencia la aplicación de conocimientos y herramientas, en particular la “calculadora”<sup>84</sup>, para garantizar un nivel de nutrición adecuado dentro de las casas de acogida y comedores. Se observó que algunas casas de acogida no intervienen en la elaboración de menús (por ejemplo, la casa de acogida del Patronato Municipal de Ibarra).

103. El creciente rechazo hacia la población migrante, por parte de la población de acogida, limita la posibilidad de dar asistencia en áreas urbanas a partir de 2021. Se ha observado hostilidad por parte de la población local hacia las autoridades que apoyan a los migrantes (Cuenca) e incluso se informaron situaciones de hostilidad hacia el personal del PMA (Tulcán). La supresión de la actividad 2 y la ausencia de acciones de prevención de conflictos pueden haber intensificado este rechazo. Se confirma, por lo tanto, la deficiencia identificada en el hallazgo 3 respecto de la débil inclusión de la población de acogida.

### **2.2.1.2 EE2: Los pequeños agricultores de las zonas seleccionadas, en especial las mujeres, aumentan sus ingresos de forma duradera y mejoran su productividad para 2021.**

104. El efecto estratégico 2 aborda las causas profundas de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de los pequeños productores, especialmente de las mujeres rurales, mediante dos actividades interrelacionadas: la actividad 3: apoyar y aumentar la participación de organizaciones de pequeños agricultores en los mecanismos comerciales nacionales y locales y en los mercados institucionales, y la actividad 4: fortalecer la capacidad de las organizaciones de agricultores.

**Hallazgo 8. El PMA ha contribuido al fortalecimiento del programa estatal de alimentación escolar, capacitando a los actores del ámbito escolar y fomentando la vinculación con pequeños/as productores/as de alimentos. Esto último constó de un sistema descentralizado de suministro de alimentos frescos y nutritivos durante el tiempo de ejecución en las provincias de Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Sucumbíos, lo cual proporcionó un modelo que puede servir para futura implementación.**

105. En la [tabla 11](#), se presenta el avance anual en las metas de los indicadores del efecto y los productos. Los indicadores del efecto se informaron de forma regular hasta 2019 y, en la [tabla 12](#), se describen los resultados en relación con el refuerzo de capacidades en el entorno escolar. Entre 2017 y 2019, en cada curso escolar fueron atendidos miles de alumnos en edad escolar, que en total oscilaron entre 10.625 y 17.750 por curso (53 % niños y 47 % niñas, en su mayoría entre 5 y 11 años de edad) de entre 92 y 177 escuelas rurales de áreas de alta vulnerabilidad socioeconómica. Durante 2021, se continuó fortaleciendo las capacidades y se llegó a 1.062 beneficiarios (51 % mujeres) hasta noviembre<sup>85</sup>.

106. La ejecución presupuestaria del EE2 es del 96 % (muy eficiente). La entrega de productos con respecto a las metas es adecuada, incluso supera el 100 % en algunos casos. La reducción en el número de escuelas atendidas en 2019 responde a que ese año finalizó el proyecto de complementación de la alimentación escolar. En lo referente a la vinculación de la producción del pequeño productor con los menús escolares —de acuerdo con los indicadores del PEP—, el porcentaje de pequeños agricultores que vendían sus productos a través de sistemas de agrupación de la producción apoyados por el PMA se mantuvo relativamente estable a lo largo del PEP, en torno a la meta del 39 % y 40 %. Sin embargo, según los indicadores informados, el porcentaje de alimentos que el PMA compró a pequeños productores disminuyó drásticamente del 34 % en 2017 al 1,4 % en 2019. Esta diferencia se explica por la forma que

<sup>84</sup> NutrirEC para programas sociales y emergencias.

<sup>85</sup> Oficina del PMA en el Ecuador.

se calcula este indicador en relación con el volumen total de alimentos adquiridos por el PMA. El número total de beneficiarios aumentó considerablemente a partir de 2018, por lo que las compras totales se incrementaron, pero las compras a las APP se mantuvieron estables. Sin embargo, la meta institucional del PMA es del 30 %.

107. Al mismo tiempo, se han constatado mejoras en las vidas de los pequeños productores que vendieron sus productos a las escuelas. El análisis de la puntuación relativa al consumo de alimentos demuestra que, si bien la población encuestada (pequeños/as productores/as y sus familias) tiene un consumo estable de proteína y vitamina A (por encima del 90 % y con muy poca variación), el aporte de hierro hemínico está muy por debajo del 10 % y no alcanza la meta que se propone en el PEP.

**Tabla 11: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE2**

Efecto estratégico del PEP	Indicadores del efecto		Metas y seguimiento de los indicadores del efecto									
			2017		2018		2019		2020		2021	
			Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento
EE2	Porcentaje de pequeños agricultores seleccionados que venden sus productos a través de sistemas de agrupación de la producción apoyados por el PMA		39	45,2	40	39	>=39	39				
	Puntuación relativa al consumo de alimentos (nutrición)	Alimentos ricos en hierro consumidos diariamente	>5,9	9,8	>5,9	14,7	>6	14,9				
		Alimentos ricos en proteínas consumidos diariamente	>91,1	95,6	>91,1	87,4	>91,6	87				
		Alimentos ricos en vitamina A consumidos diariamente	94,1	96,8	94,1	88,4	94,1	88,8				
		Nunca consumió alimentos ricos en hierro hemínico	<7,6	4,5	<7,6	7,4	<=7,6	10,6				
		Nunca consumió alimentos ricos en proteínas	<0,4	0	<0,4	0	<0,4	0,6				
		Nunca consumió alimentos ricos en vitamina A	0	0	0	1,1	0	0,6				
		A veces se consumen alimentos ricos en hierro hemínico	86,4	85,7	86,4	77,9	86,4	74,5				
		A veces se consumen alimentos ricos en proteínas	8,5	4,4	8,5	12,6	8,5	12,4				
	A veces se consumen alimentos ricos en vitamina A	6	3,2	6	10,5	6	10,6					
	Porcentaje de alimentos del PMA comprados a sistemas de agrupación de la producción favorables a los pequeños agricultores		30	34	30	10	>=10	1,4				
Actividad	Indicadores de productos	Tasa de cumplimiento de las metas de los indicadores de productos										
		2017		2018		2019		2020		2021		

3	Número de escuelas primarias asistidas por el PMA	99,4 %	109 %	63,4 %		
3	Número de huertos escolares establecidos			100,0 %		
4	Número de actividades de asistencia técnica proporcionadas	100,0 %	100 %	33,3 %		
4	Número de agricultores individuales apoyados a través de compras locales	113,1 %	65 %			130 %
3	Beneficiarios que reciben transferencias monetarias			106,3 %		
4	Número de sesiones de capacitación organizadas				100 %	46 %

Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021

**Tabla 12: Número de beneficiarios del proyecto de complementación de la alimentación escolar<sup>86</sup>**

	Año			
	2017	2018	2019	2020
<b>Desarrollo de capacidades</b>				
Beneficiarios de actividades de capacitación	480	686	389	870
<i>Porcentaje de mujeres</i>	58 %	59 %	64,3 %	54 %
Número de talleres realizados	>90	100	20	n. a.
<b>Entrega de alimentos a escuelas</b>				
Número de APP que entregaron alimentos (Carchi, Imbabura y Esmeraldas)	20	n. a.	16	
Número de productores que entregaron alimentos (Carchi, Imbabura y Esmeraldas)	216	279	389	
Número de padres que participaron en la entrega de alimentos (Sucumbíos)	900	>1 000	1 027	
Número de escuelas atendidas	177	176	92	
Beneficiarios directos: número de niños/ as que recibieron alimentos	17 750	>13 500	10 625	
<b>Beneficiarios de la respuesta a la COVID 19</b>				
Familias de población indígena y personal del Gobierno que recibieron equipamiento para afrontar la COVID-19				132

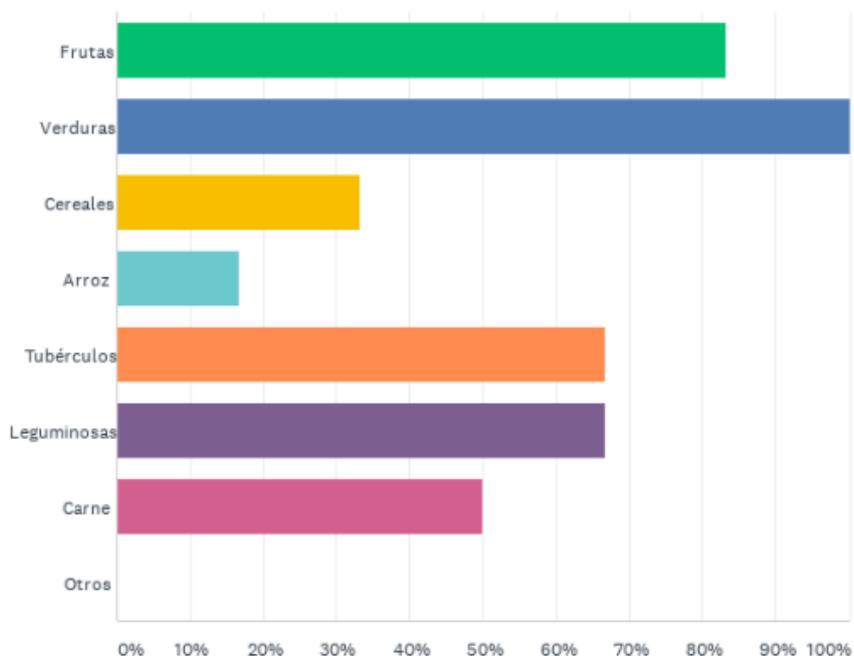
Fuente: Informes anuales sobre los países de 2017, 2018, 2019 y 2020

108. Las herramientas y actividades de capacitación sobre seguridad alimentaria y nutricional, buenos hábitos alimenticios, manejo y preparación de alimentos, que estaban dirigidas al personal docente, padres y madres de familia, así como a los mismos productores miembros de las APP participantes, tienen el potencial de contribuir a mejorar la calidad nutricional de los menús. Se informó un uso amplio de NutrirEC (la calculadora) por parte de las escuelas en sus programas de alimentación escolar. Las escuelas que se analizaron en la evaluación informaron que brindaban un menú diverso con múltiples grupos alimenticios (véase la [figura 20](#)), lo que contribuyó a la ingesta nutricional diaria de vitaminas, proteínas y micronutrientes. En los centros educativos que recibieron la complementación alimentaria, se observó un incremento en la matriculación, posiblemente debido al incentivo para

<sup>86</sup> En el informe anual sobre el país de 2021 no se informa sobre estos indicadores.

asistir a la escuela, pues, para gran parte del alumnado, el almuerzo escolar es la principal comida que reciben al día.

**Figura 20: Diversificación de los productos que pequeños productores entregaron a las escuelas**



Fuente: Encuestas en línea realizadas por el equipo de evaluación

**109. Hallazgo 9. El PMA ha contribuido al aumento de ingresos de los hogares que dependen de la agricultura familiar campesina, si bien persisten barreras que impiden su acceso a la contratación pública.**

Aunque el sistema de indicadores no mide directamente la mejora de la productividad ni de los ingresos de los pequeños productores, las entrevistas y encuestas en línea realizadas por el efecto estratégico, los informes del PMA y estudios realizados<sup>87</sup> evidencian un aumento de ingresos gracias a la venta de alimentos frescos para complementar la alimentación escolar y al acceso a nuevos canales de comercialización. Las “ferias inclusivas” han resultado ser una estrategia exitosa de participación asociativa en los circuitos comerciales, especialmente en las provincias de Carchi e Imbabura. Sin embargo, persisten barreras que limitan la participación de las APP en mercados de alimentos institucionales. Uno de los principales desafíos es el acceso a la contratación pública, debido a requisitos administrativos fuera del alcance de muchas de las asociaciones. Por ejemplo, se observó variación entre provincias en cuanto a la capacidad de registrarse como proveedores del sector público en el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). En particular, en Ibarra se reportó que solo una asociación de pequeños productores había logrado hacerlo. Esto hace que el principal destino de los alimentos producidos por la agricultura familiar campesina siga siendo el consumo familiar (62 %, según encuestas en línea sobre el efecto estratégico) seguido por los mercados locales.

**110. Hallazgo 10. El PMA ha contribuido a fortalecer las capacidades productivas, asociativas y comerciales de la pequeña producción campesina, y en particular de las mujeres,**

en cuestiones como buenas prácticas agrícolas, manejo de alimentos, transporte, distribución y comercialización, seguridad alimentaria y nutrición, aunque algunos aspectos requieren mayor atención (técnicas de siembra y cosecha). También se han fortalecido las capacidades organizativas de las APP y sus habilidades administrativas, financieras y comerciales para lograr su participación en un modelo descentralizado de compras locales que fue transferido progresivamente al MINEDUC y a los GAD. Entre 2017 y 2019, recibieron capacitación un total de 64 APP y 1.555 productores (más del 50 % eran mujeres) sobre temáticas, como buenas prácticas agroecológicas y de reforestación, comercialización, manejo poscosecha, igualdad de género (con apoyo de ONU Mujeres), así como sobre la forma de conseguir el sello

<sup>87</sup> The McKnight Foundation (2018). Vinculación de pequeños productores con mercados alternativos institucionales. El caso de Imbabura, Ecuador 2015-2018.

de la agricultura familiar campesina (sello AFC). De los productores encuestados, 8 de cada 10 consideran que la asistencia recibida les ayudó mucho a mejorar su producción (véase el anexo 7). Otras intervenciones que contribuyen al EE2, descritas en el EE4, son la asistencia técnica para mejorar la productividad y la diversificación en el cultivo de arroz y las comunidades de aprendizaje.

111. **Hallazgo 11. La producción de alimentos obtenida de las APP ha reforzado la seguridad alimentaria en momentos críticos de la pandemia de la COVID-19.** Un efecto positivo no previsto fue el uso de las huertas comunitarias y la producción de alimentos por parte de las APP para garantizar la seguridad alimentaria durante la **pandemia**, tanto para el consumo propio como para trueque. Además, en 2021 varias asociaciones donaron los excedentes de producción para atender a la población vulnerable o en situación de movilidad humana.

112. **Hallazgo 12. Desde que el PMA traspasó la asistencia directa a la alimentación escolar en 2019 (cuando finalizó el proyecto financiado por KOICA), ha asumido un papel fundamental en la asistencia técnica y el diseño de políticas públicas, aunque existen desafíos en materia de ejecución.** Mediante la asistencia técnica especializada, se colaboró con la FAO y el Ministerio de Educación en la redacción de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar. No obstante, se han encontrado desafíos en su aplicación, como la falta de un presupuesto asignado o la definición de competencias, que incluyan a los Gobiernos locales para que amplíen la escala del modelo descentralizado. Estos aspectos se analizan más adelante en el efecto estratégico 4.

### **2.2.1.3 EE3: Las comunidades y las personas aquejadas de inseguridad alimentaria que viven en zonas vulnerables al cambio climático, así como las instituciones gubernamentales, cuentan con una capacidad fortalecida de adaptación al cambio climático para 2021.**

113. El EE3 basa su accionar en dos acciones: la actividad 5: fortalecer o desarrollar los sistemas de preparación para la pronta intervención y respuesta ante casos de emergencia y de alerta temprana, y la actividad 6: fortalecer la aplicación de medidas de adaptación y resiliencia.

114. **Hallazgo 13. Se introduce de forma eficaz la vinculación del cambio climático como aspecto clave para combatir la inseguridad alimentaria dentro de los planes nacionales a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con el refuerzo de capacidades.**

115. El planteamiento del PMA vincula el cambio climático con la seguridad alimentaria. Considera que el cambio climático incide en los patrones de temperatura y precipitaciones, lo cual, a su vez, repercute directamente en las comunidades locales, ya que disminuyen los rendimientos agrícolas, y los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria<sup>88</sup> se ven afectados. Las actividades de mejora de capacidades se llevan a cabo mediante la implementación de dos proyectos, a saber: i) el proyecto “Fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades ante los efectos adversos del cambio climático con énfasis en seguridad alimentaria y consideraciones de género en la cuenca del río Jubones y la provincia de Pichincha” (FORECCSA) para 2011-2018, y el Proyecto Binacional (2018-2023), que cubre ambos lados de la frontera entre Ecuador y Colombia. Es necesario recalcar que, al momento de la evaluación, hacía más de dos años que el proyecto FORECCSA había finalizado. A pesar de ello, se hicieron esfuerzos por recabar información directa y usar la información secundaria disponible.

116. El proyecto FORECCSA, que estuvo a cargo del Ministerio del Ambiente, permitió desarrollar una metodología participativa e inclusiva que promovió la articulación con los Gobiernos subnacionales y el fortalecimiento de las capacidades del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI). El PMA desempeñó un rol clave en su diseño, pues brindó el soporte técnico para establecer la vinculación entre la adaptación al cambio climático y la seguridad alimentaria. Además, el PMA desarrolló la propuesta del proyecto para el Fondo de Adaptación, que contó con el aval del Ministerio del Ambiente. A través de su implementación, fue posible incorporar las cuestiones del cambio climático, la seguridad alimentaria y género en las políticas, la planificación y los presupuestos locales, y generar repercusiones en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial<sup>89</sup>. El PMA se integra en el proyecto FORECCSA como responsable del desarrollo de capacidades en el marco del proyecto. Asimismo, conforme al plan de fortalecimiento de capacidades del proyecto se establecieron lineamientos para la aplicación de medidas de adaptación en dos cantones de la provincia de Pichincha y en la cuenca del río Jubones, donde se emitieron 31 ordenanzas para fortalecer al proyecto, en las que se declaró que el cambio climático era una preocupación importante y una prioridad para los Gobiernos locales (2017).

<sup>88</sup> PMA (2016). Informe anual sobre el país: Ecuador.

<sup>89</sup> PMA (2018). Informe anual sobre el país: Ecuador.

117. En el contexto del proyecto FORECCSA, se han puesto en marcha medidas de adaptación de los sistemas agroalimentarios al cambio climático, aunque de manera limitada. En el proyecto se enfatizó que la falta de agua era la principal amenaza que el cambio climático suponía para la seguridad alimentaria, por lo que se focalizó en promover el riego comunitario<sup>90</sup> en 20 de las 46 medidas realizadas.

118. **Hallazgo 14. La baja ejecución presupuestaria del 27,5 %, además de los retrasos y obstáculos debidos al contexto institucional, social y pandémico, limitó la ejecución de las actividades realizadas en el marco del EE3. El débil seguimiento de los indicadores del efecto y los productos impide establecer la efectividad de las contribuciones.**

119. En la Tabla 13, se presenta una visión del conjunto de indicadores del efecto y los productos. Tal como se observa, solo se informó sobre los indicadores del efecto estratégico 3 en 2017, lo cual impide efectuar un análisis del avance. Tampoco se presentan las metas propuestas año a año o su variación. La oficina del PMA en el Ecuador comunicó que 4.391 personas (2.103 mujeres) y 2.482 (1.071 mujeres) participaron en formaciones proporcionadas por el PMA en 2020 y 2021, respectivamente. Sin embargo, si bien estos datos evidencian una importante actividad en materia de capacitaciones —que se redujo significativamente en 2021—, esta información no se puede relacionar con el desempeño, porque no se recolectaron los valores de los indicadores del efecto para esos años. Según entrevistas realizadas, la reducción de participación en formaciones se debe al impacto de la **pandemia** de la COVID-19. La situación pandémica supuso que los posibles participantes de las formaciones se movilizaran hacia otras zonas y regiones en búsqueda de trabajo, o simplemente se disponía de menor tiempo para actividades que compensaran los ingresos económicos familiares. Por último, cabe destacar que todos los datos presentados evidencian un cumplimiento de las metas previstas en un 100 %, a excepción del indicador relacionado con las personas que recibieron las capacitaciones (93 % en 2018).

**Tabla 13: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE3**

	Indicadores del efecto	Metas y seguimiento de los indicadores del efecto									
		2017		2018		2019		2020		2021	
		Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento
EE3	Índice relativo a la capacidad de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia					>=6	3				
	Puntuación relativa al consumo de alimentos	consumo de alimentos aceptable	>=75	75,8							
		consumo de alimentos apenas suficiente	20	18,6							
		consumo de alimentos deficiente	<=5	5,6							
	Proporción de la población de las comunidades seleccionadas que señalan obtener beneficios del aumento de su base de activos de sustento	>70	80,43								
	Proporción de la población de las comunidades seleccionadas que señalan obtener beneficios ambientales	>=70	63								
	Puntuación relativa al consumo de alimentos (nutrición)	Alimentos ricos en hierro consumidos diariamente	>=20	14,8							
		Alimentos ricos en proteínas consumidos diariamente	>=75	88,9							
		Alimentos ricos en vitamina A consumidos diariamente	>=75	85,8							

<sup>90</sup> PMA (2018). Evaluación descentralizada del proyecto FORECCSA (2011-2018): Evaluación Final.

	Nunca consumió alimentos ricos en hierro hemínico	<=5	14,2						
	Nunca consumió alimentos ricos en proteínas	<=10	0						
	Nunca consumió alimentos ricos en vitamina A	<=5	0						
	A veces se consumen alimentos ricos en hierro hemínico	75	71						
	A veces se consumen alimentos ricos en proteínas	15	11,1						
	A veces se consumen alimentos ricos en vitamina A	20	14,2						
Actividad	Indicadores de productos	Tasa de cumplimiento de las metas de los indicadores de productos							
		2017	2018	2019	2020	2021			
5	Número de boletines, análisis de deficiencias, distribución de las actividades de los asociados, mapas y otros productos de información compilados y compartidos		100 %						
5	Número de personas capacitadas		93 %						
5	Número de actividades de asistencia técnica realizadas	100,0 %	0 %	100,0 %					
6	Número de actividades de asistencia técnica realizadas	100,0 %			100,0 %				
5	Número de sesiones de organizadas				100,0 %	100,0 %			
6	Número de sesiones de capacitación organizadas				100,0 %	69,2 %			

Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017, 2018, 2019 y 2020

120. En cuanto a la ejecución financiera, se observa que esta es muy baja (27,5 %) y que se concentra en los dos primeros años (2017-2018). A partir de las conversaciones mantenidas con el equipo en el país, se entiende que esto se debe a que el proyecto FORECCSA se encontraba en la fase final de implementación, por lo que requería de una mayor inversión. Tras el fin de dicho proyecto, se inició el Proyecto Binacional, cuya ejecución financiera fue lenta, pues requirió de largos procesos de acuerdos y negociación antes de poder dar paso a la ejecución de medidas de adaptación (componente 3). A la fecha de la evaluación, estas no se habían iniciado, y solo se había logrado una ejecución presupuestaria del 5 %. Las principales causas que denotaron este atraso fueron la lentitud característica de los procesos participativos con instituciones de distinto nivel de estabilidad organizativa; el incremento de la inseguridad en la frontera; los problemas de acceso a Internet por parte de las comunidades Awá; los cambios en las autoridades participantes del proyecto; las debilidades a nivel territorial; las limitaciones vinculadas a la **pandemia**, y los vacíos de gestión por falta de designación de un responsable del proyecto (a nivel nacional y binacional).

121. Durante la ejecución del proyecto FORECCSA, se hicieron ajustes en el diseño inicial, que identificaban como entidad ejecutora nacional al Ministerio del Ambiente y, a nivel descentralizado, al Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (GADPP) para la ejecución en la provincia de Pichincha y al Consorcio del Río Jubones para la ejecución en la cuenca del río Jubones. El GADPP llevó a cabo la ejecución eficaz en la provincia de Pichincha, pero debido a problemas financieros del consorcio, el Ministerio del Ambiente se ocupó de la ejecución en la cuenca del río Jubones, en relación directa con los 37 GAD del consorcio. Se produjeron retrasos en los procesos de contratación pública que afectaron la implementación del proyecto, y que fueron resueltos gracias a los acuerdos entre el GAPPD y el PMA tendientes a agilizar la ejecución y no depender de los procesos del

Gobierno central. En la evaluación final del proyecto FORECCSA, se consideró que la participación comunitaria para la focalización inicial no fue suficiente<sup>91</sup>, según la información recabada durante las visitas sobre el terreno.

122. Durante la misión de campo, el Proyecto Binacional se encontraba en proceso y con bastante retraso, por lo que es difícil hablar de logros. Sin embargo, se destaca el establecimiento de una clara vinculación conceptual entre el cambio climático y la seguridad alimentaria. El proyecto presenta una oportunidad para integrar la adaptación al cambio climático en los planes de desarrollo con perspectivas afroecuatoriana e indígena (Planes de Vida y Planes de Gobernanza Local) y los planes de manejo de cuencas hidrográficas binacionales, a modo de contribuir al desarrollo económico local en áreas históricamente marginadas.

123. **Hallazgo 15. Se concluye que se hizo bastante hincapié en aumentar la eficiencia de los recursos, en especial del agua de riego como estrategia de adaptación, en línea con el ODS 6 (Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos), como, por ejemplo, se hizo el entubamiento y distribución del agua en zonas urbanas. No obstante, hubo poca diversificación de las actividades orientadas a incrementar la adaptación. El PMA aseguró un enfoque multicultural con los integrantes de las comunidades Awá y afroecuatoriana, quienes mejoraron sus conocimientos en prácticas agrícolas.**

124. Se constata que tanto la identificación de las zonas de trabajo como las medidas de adaptación fueron limitadas y, a menudo, se vincularon más con el desarrollo, por ejemplo, entubamiento y distribución de agua en zonas urbanas. Los proyectos de riego buscaban más bien transportar el agua que proteger las fuentes de producción, o se procuraba identificar la producción más adecuada al terreno (véase la [tabla 14](#)). Estas debilidades pueden estar vinculadas con la falta de experiencia previa en esta área de trabajo e indicar la necesidad de fortalecer la pericia dentro de la oficina en el país.

**Tabla 14: Tipo de medida de adaptación del proyecto FORECCSA**

Tipo de Medida	CHILLA	MANÚ	CELÉN	TENTA	LLUZHAPA	URDANETA	CUMBE	EL TABLÓN	SUMAYPAMBA	SELVA ALEGRE	YULUC	SARAGURO	AYORA	ASCÁZUBI	OLMEDO	OTÓN	CANGAHUA	CUZUBAMBA	JUAN MONTALVO	CAYAMBE	TABACUNDO	LA ESPERANZA	MALCHINGUI	TOCACHI	TUPIGACHI
1. Protección de fuentes de agua	1				1																				
2. Promoción de silvopasturas										1															
3. Dotación y fortalecimiento del riego parcelario	1	1	1				1					1													
4. Fortalecimiento del riego comunitario			1	1	1	1			1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
5. Promoción de semillas resistentes a la sequía y heladas																									
6. Fomento de huertos familiares	1	1	1		1		1					1													
7. Manejo de abonos orgánicos						1		1																	
8. Mejoramiento de la dotación de agua para consumo humano																									
9. Manejo de animales menores																									
<b>Total, por Parroquia</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fuente: Evaluación descentralizada del proyecto FORECCSA: Evaluación Final, Ecuador 2011 a 2018, 2 octubre de 2018. Econometría

125. En 2020, el PMA firmó una carta de consentimiento libre e informado con organizaciones afroecuatorianas y awás para priorizar las salvaguardas ambientales y sociales. Dentro de este convenio, el PMA está en proceso de desarrollar estudios etnobotánicos relacionados con la recolección e identificación de especies resilientes al cambio

<sup>91</sup> PMA (2018). Evaluación descentralizada del proyecto FORECCSA (2011-2018); Evaluación Final.

climático, la recuperación de conocimientos ancestrales y un análisis del potencial de las especies identificadas para generar ingresos en estas 66 comunidades.

126. El enfoque de interculturalidad para mejorar las prácticas agrícolas es un elemento innovador, en especial con la CANE y la FCAE como socias del proyecto. Dicho enfoque da lugar a prácticas novedosas, por ejemplo, la implementación de encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas entre la población awá y afroecuatoriana; los tres diálogos de intercambio de sabidurías y saberes ancestrales entre las comunidades Awá y afroecuatoriana (2021); el fortalecimiento comunitario mediante la conformación del equipo de facilitación de planificación en cada comunidad y la formación para generar datos de referencia con perspectiva de género (proyecto FORECCSA) y para el estudio etnográfico (Binacional). Se indicó que los talleres participativos destinados a las comunidades awás han permitido a las personas fortalecer sus capacidades locales en el uso de mejores prácticas agrícolas en la frontera entre Colombia y el Ecuador<sup>92</sup>. Debido a las restricciones de la **pandemia**, no se pudieron realizar visitas directas a la población beneficiaria, por lo que el análisis se hizo a partir de información secundaria y las entrevistas a sus representantes.

127. Como parte de la estrategia de incorporación de la perspectiva de género, se trabajó en coordinación con ONU Mujeres para la encuesta de referencia del proyecto, para la cual se diseñaron cinco módulos educativos y se impartieron sesiones de capacitación orientadas a facilitadores comunitarios awás y afroecuatorianos, delegaciones de Gobiernos provinciales y equipo del proyecto.

128. **Hallazgo 16. Una de las fortalezas destacables son los procesos de fortalecimiento de capacidades que se iniciaron mediante convenios con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Esmeraldas (PUCESE) y la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC). Sin embargo, se constató que las iniciativas de adaptación al cambio climático identificadas en las capacitaciones y los procesos participativos no fueron implementadas.** Estas capacitaciones consistieron en el desarrollo del estudio etnobotánico ya mencionado (2021) y la creación de un invernadero de plantas tradicionales (2021); el curso especializado en cambio climático, gestión de riesgos, seguridad alimentaria y nutrición e igualdad de género que ya se impartió a principios de 2021 a 40 líderes afroecuatorianos y se espera que se repita (Universidad Politécnica del Estado del Carchi y Pontificia Universidad Católica, sedes Esmeraldas y Cuenca), y las capacitaciones educativas virtuales a 430 personas awás y afrodescendientes. De estas personas, 170 completaron el curso a través de dos plataformas: Edefami ([www.edefami.org](http://www.edefami.org)), que ofrece dos cursos sobre cambio climático e igualdad de género, y Nutrifami ([www.nutrifami.org](http://www.nutrifami.org)), que contiene un curso sobre seguridad alimentaria y nutrición. Hay un papel activo del PMA como parte de los equipos de formación y de soporte para la construcción de los cursos de formación, además de los roles de gestión propios del proyecto. Estas iniciativas se ven como las más sólidas y con más potencial de sostenibilidad.

129. Como resultado de los procesos participativos se han identificado 67 acciones de adaptación al cambio climático, que contienen medidas de adaptación basadas en las necesidades de la comunidad<sup>93</sup>. Como ya se mencionó, ninguna de estas medidas había sido aplicada a la fecha de la evaluación. Se desconoce cuántas podrán implementarse durante la vida del proyecto, dados no solo los retrasos mencionados, sino también las dificultades de otra índole como, por ejemplo, la falta de tenencia legal de las tierras de algunas comunidades. Las entrevistas mantenidas con los representantes de las comunidades dieron a entender que existía un desfase entre las expectativas por parte de las comunidades beneficiarias y la planificación presentada por el equipo responsable.

130. Durante la **pandemia** y tras la paralización de las fincas, las mujeres de las comunidades Awás que habían participado en las capacitaciones del PMA se organizaron para sembrar cultivos orgánicos (2021) en tierras de propiedad comunitaria, haciendo uso de estos aprendizajes.

131. **Hallazgo 17. En el marco de la actividad 5 (fortalecer o desarrollar los sistemas de preparación para la pronta intervención y respuesta ante casos de emergencia y de alerta temprana), el PMA apoyó la preparación para la respuesta ante emergencias y los sistemas de alerta temprana mediante el fortalecimiento de capacidades nacionales, la creación de herramientas y estrechó la coordinación con contrapartes nacionales. Además, se constató que el PMA buscó adaptar su posición y capacidades al contexto impuesto por la pandemia de la COVID-19.**

---

<sup>92</sup> PMA. 2021. Construyendo Resiliencia Climática en América Latina y el Caribe: La experiencia del Programa Mundial de Alimentos.

<sup>93</sup> PMA (2020). Informe anual sobre el país: Ecuador.

132. El PMA estrechó la colaboración con el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), con el cual potenció la herramienta Evaluación Inicial de Necesidades (EVIN) que se complementó con el análisis de seguridad alimentaria y la aplicación de la herramienta ESAE-72 Horas para la evaluación de la seguridad alimentaria de emergencias en las primeras 72 horas. Esta herramienta contribuye a la política pública en la gestión de riesgo de desastres, en la que se hace uso de los aprendizajes derivados de la respuesta al terremoto. El PMA también participó como observador en el primer simulacro nacional de tsunami. Con el liderazgo del SNGRE y la participación de varias instituciones, entre ellas la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el PMA promovió el análisis integrado del contexto nacional mediante consultas. Esta herramienta permite cartografiar las áreas en las que convergen la recurrencia de fenómenos peligrosos con la inseguridad alimentaria.

133. El PMA apoyó el desarrollo de metodologías para analizar el riesgo climático. Se desarrolló un marco conceptual para el análisis de riesgo climático en ecosistemas, con enfoque intercultural y de género. Además, se creó la gestión de conocimientos para calcular el riesgo climático a partir de ecosistemas locales, un modelo de gestión operativa para la “Red de Resiliencia Climática para el Hambre Cero” que fue presentado en noviembre de 2021 en la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CP 26).

134. En 2020, el PMA recibió fondos del programa Preparación basada en Pronósticos (FbF)<sup>94</sup> para emprender acciones humanitarias tempranas. El PMA trabajó con el Gobierno para integrar el enfoque del programa FbF y desarrollar un curso de autoaprendizaje y un sistema llamado “Registro único de personas directamente afectadas”. Este sistema permite registrar los datos de las personas que han perdido su sustento debido a las crisis climáticas, en aras de desembolsar los fondos en favor de estas comunidades.

135. Como parte de las iniciativas de preparación para la respuesta ante emergencia, se destaca el apoyo a los sistemas de protección social, incluidas las capacitaciones “Protección social y respuesta a emergencias” con el MIES y la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) para ajustar los sistemas y las políticas de protección social, la elaboración de material educativo sobre gestión del riesgo para los programas de formación interna de la SGR y el desarrollo de una hoja de ruta común sobre protección social y respuesta a emergencias en coordinación con el MIES y la SGR.

136. Por último, cabe **destacar el aporte del PMA durante el período 2020-2021 a la seguridad alimentaria que apoyó la respuesta nacional a la pandemia**. Este constó en la entrega del bono de apoyo nutricional previsto en los sistemas de protección social existentes, con lo cual se aprovechó la experiencia de 2016 tras el terremoto. No solo se brindó cobertura a la población en condición de movilidad humana, sino también a la población ecuatoriana en situación de vulnerabilidad. Estas acciones requieren de un alto grado de coordinación y articulación con el Gobierno.

137. Además, el PMA diseñó y activó un Plan de Contingencia<sup>95</sup> al inicio de la **pandemia de la COVID-19** y adoptó un conjunto de estrategias que se aplicaron con el apoyo de instituciones clave que forman parte del equipo de ejecución del proyecto. Estas estrategias consistieron en lo siguiente: (i) la adecuación de las metodologías institucionales a entornos virtuales; (ii) la capacitación de capacitadores; (iii) el trabajo a través de líderes comunitarios (para aplicar la planificación participativa basada en las comunidades), con seguimiento remoto o en el terreno y acompañamiento del equipo de proyecto, dependiendo de las restricciones existentes y siguiendo estrictos protocolos de bioseguridad; (iv) la adaptación de productos y procesos; (v) la identificación de alianzas estratégicas con socios locales, y (vi) la priorización de actividades remotas, aunque algunas actividades también han tenido que ser suspendidas o pospuestas. Por último, es importante mencionar que el PMA ha donado suministros de bioseguridad a las comunidades.

#### **2.2.1.4 EE4: Las instituciones y los programas nacionales en el Ecuador, entre ellos los programas de protección social, reciben apoyo para reducir la inseguridad alimentaria y la desnutrición para 2021.**

138. El EE4 plantea su aporte a través de dos acciones, a saber: la actividad 7: asistencia técnica, investigación y evaluaciones para mejorar la aplicación de los programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, y la actividad 8: gestión de los conocimientos e intercambio de las mejores prácticas y estudios, entre otras cosas a

<sup>94</sup> El programa Preparación basada en Pronósticos libera fondos humanitarios basados en pronósticos que hacen que la reducción del riesgo de desastres dentro de la asistencia humanitaria en general sea más efectiva.

<sup>95</sup> PMA (2020). Análisis de impacto COVID-19 en el proyecto binacional y medidas de mitigación, mayo 2020.

través de la cooperación Sur-Sur. En abril de 2021, se incorporó la actividad 10: brindar asistencia técnica para fortalecer las capacidades de gestión del riesgo de desastres, la coordinación logística y la gestión de la cadena de suministro de las instituciones nacionales”, que no presenta aún datos de ejecución.

**Tabla 15: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE4**

Efecto estratégico del PEP	Indicadores del efecto	Metas y seguimiento de los indicadores del efecto									
		2017		2018		2019		2020		2021	
		Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento	Meta	Seguimiento
EE4	Número de políticas, programas y componentes de sistemas de seguridad alimentaria y nutrición nacionales que han mejorado gracias a las actividades de fortalecimiento de las capacidades del PMA ( <i>nuevo</i> )							>=2	2	>=2	4
	Índice de asociación ( <i>nuevo</i> )							>=12,69	13,75	>=13,74	11,5
	Actividad	Indicadores de los productos	Tasa de cumplimiento de las metas de los indicadores de los productos								
			2017	2018	2019	2020	2021				
	7	Número de boletines, análisis de deficiencias, distribución de las actividades de los asociados, mapas y otros productos de información compilados y compartidos		100 %							
	7	Número de actividades de asistencia técnica proporcionadas	200,0 %		100,0 %						
	7	Número de actividades de asistencia técnica proporcionadas	66,7 %								
8	Número de asociados admitidos			100,0 %	100,0 %						
7	Número de sesiones de capacitación organizadas				100,0 %	100,0 %					

Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021

139. En 2021, la oficina en el país informó que había realizado 24 actividades de fortalecimiento de capacidades (seminarios, talleres, etc.), por lo que sobrepasó la meta de 17 y llegó a un total de 2,482 beneficiarios directos (43 % mujeres).

140. Los indicadores del EE4 no fueron parte del diseño inicial del PEP, sino que se incorporaron tras la segunda revisión programática, y se presentaron datos a partir de 2020. Con respecto a los indicadores de los productos, al igual que en el caso de los anteriores efectos estratégicos, no se informa al respecto de manera continua, lo que impide realizar un análisis tendencia. Sin embargo, cabe destacar que —con excepción del indicador relacionado con el número de actividades técnicas previstas en el marco de la actividad 7 (66,7 %)— todos los porcentajes de cumplimiento de metas que se informaron reflejan un cumplimiento total de estas ([véase la tabla 15](#)).

141. **Hallazgo 18. El PMA ha generado evidencia y brindado asistencia técnica a sus asociados en el Gobierno en aras de respaldar el diseño de políticas públicas, el diálogo social y la cooperación técnica relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición y la promoción de la igualdad y la inclusión.** Las principales contribuciones en materia de política pública incluyen:

- En 2017, el hito más importante fue la organización de la primera Reunión Nacional de Mujeres Rurales. El PMA también encargó un estudio sobre protección social y respuesta a emergencias, sobre la base de la experiencia durante el terremoto de 2016, y organizó varios eventos de aprendizaje en torno a esta temática.
- En 2019, se dio continuidad a los esfuerzos anteriores, además de otros dirigidos a reforzar el marco de políticas para fortalecer a los pequeños productores y consolidar la cooperación Sur-Sur. Un hito importante de ese año fue la presentación del estudio *Cerrando la Brecha de Nutrientes Ecuador*.
- El PMA participó, junto con la FAO, en el diálogo político en torno a la redacción de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar y su reglamento, basándose en los resultados exitosos del proyecto de complementación de la alimentación escolar en las provincias de la zona norte. En el proceso se incluyó a múltiples actores, entre ellos representantes de la sociedad civil y los pueblos indígenas.

- En 2020, con financiación del Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales (MARA) de la República Popular de China —y en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador (MAG), la FAO, el Centro de Excelencia del PMA en China y las oficinas del PMA en Guatemala y el Perú—, el Ecuador participó en un proyecto piloto Sur-Sur de doble enfoque. Por un lado, se contribuyó a la formalización de la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales mediante el Acuerdo Ministerial 106-2020, la Mesa Técnica para Mujeres Rurales y la plataforma regional de intercambio entre mujeres rurales (entre el Ecuador, el Perú, Honduras y Guatemala) sobre políticas de desarrollo rural. Por otro lado, fruto del trabajo conjunto con la FAO y el FIDA, se brindó asistencia técnica para la mejora de la productividad y la diversificación en el cultivo de arroz asociado con la cría de patos y la acuicultura. Se cultivaron 7 parcelas demostrativas en las provincias de Loja, El Oro, Guayas, Manabí y Los Ríos y, posteriormente, en Imbabura. Debido a las limitaciones de la **pandemia**, no fue posible visitar ninguna de estas parcelas demostrativas ni entrevistar a beneficiarios, a excepción de Imbabura, donde se constató que las “comunidades de aprendizaje” han contribuido a mejorar las capacidades productivas de la agricultura familiar campesina.
- La elaboración de la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales (junto a la FAO y ONU Mujeres) fue adoptada oficialmente por el MAG en octubre de 2020 tras un proceso ampliamente participativo.
- En colaboración con las instituciones del Gobierno, la FAO y el UNICEF, se desarrolló la herramienta NutrirEC que permite crear raciones y menús nutricionalmente equilibrados, en las respuestas a emergencias y los programas de protección social.
- En marzo de 2021, el PMA publicó un análisis de vulnerabilidades socioeconómicas de la población venezolana en el Ecuador, en el que se analizan las características de la composición familiar, la percepción de discriminación y sus causas, lo cual facilitará que el Sistema de las Naciones Unidas dé una respuesta coordinada y efectiva.

142. En el anexo 5, se refleja la lista de estudios y capacitaciones realizadas. Algunas de las autoridades entrevistadas informaron que utilizaban estos insumos para la creación de políticas públicas en el nuevo Gobierno. Además, se indicó que hubo múltiples talleres (11 en 2020 y 14 el 2021). El PMA actualmente no recopila datos que permitan al equipo valorar la contribución de estas capacitaciones. Las principales temáticas que se trataron son las siguientes:

- Mujer rural y agricultura familiar
- Protección social, emergencia y gestión de riesgo
- Nutrición, incluida la alimentación escolar
- Cooperación Sur-Sur y modelo de cultivo de arroz con cría de patos
- Impacto de la **pandemia** en la nutrición y el acceso a alimentos
- Eventos públicos (Día de la Mujer, Día Mundial de los Refugiados, etc.)

143. Se destaca la alta valoración de las actividades de capacitación por parte de las contrapartes nacionales beneficiarias (MIES, MAG, MSP, MINEDUC, MAATE, SNGRE e Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias [INIAP]) tanto durante las entrevistas sobre el terreno como mediante las encuestas en línea realizadas por el equipo de evaluación. La información disponible indica que tanto el contenido como la metodología de estas actividades de capacitación fueron adecuados, en lo que sobresalen el enfoque social y de igualdad de género, así como la calidad de la información y el uso de datos científicos. Si bien el número de respuestas de las encuestas fue bajo, y cerca del 40 % de quienes respondieron la encuesta no habían tenido la oportunidad de participar en estas actividades, esta percepción fue validada durante las entrevistas sobre el terreno.

### **2.2.1.5 EE5: Los asociados humanitarios y de desarrollo en el Ecuador tienen acceso a servicios confiables durante la crisis.**

144. **Este efecto se incorporó en 2020 como respuesta a las necesidades de servicios logísticos de transporte y almacenamiento para insumos vinculados con la pandemia.** Esta es la razón por la cual solo se presentan los indicadores a partir de este año y no en los anteriores. Este efecto estratégico gira en torno a la

actividad 9 “proporcionar asistencia técnica y servicios a través del sector de logística a las oficinas nacionales de gestión de desastres y a otros asociados relevantes para mejorar la coordinación logística en la emergencia y la gestión de la cadena de suministro” (véase la [tabla 16](#)).

**Tabla 16: Desempeño anual con respecto a los indicadores del EE5**

Efecto estratégico del PEP	Indicadores del efecto		Metas y seguimiento de los indicadores del efecto		Metas y seguimiento de los indicadores del efecto	
			2020		2021	
EE5	Tasa de satisfacción de los usuarios		>=80	88	>=92	85
	Actividad	Indicadores de productos	Tasa de cumplimiento de las metas de los indicadores de productos		Tasa de cumplimiento de las metas de los indicadores de productos	
			2020		2021	
	9	Toneladas métricas de la carga transportada	6,4 %		105,0 %	
		Meta	13 000		500	
		Valor alcanzado	832		523.90	
	Porcentaje de capacidad de carga ofrecida respecto de la capacidad total solicitada	100,0 %		105.0 %		

Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021

Nota: Dado que esta evaluación no cubre el segundo semestre de 2021, el equipo no trianguló los datos correspondientes a dicho período, por lo que se presentan de manera agregada en la tabla 16. Además, el equipo de evaluación no obtuvo datos sobre el desempeño de la actividad 10, la cual recién se introdujo en 2021.

145. Tal como se evidencia a través los resultados presentados, el cumplimiento de las metas de los indicadores del efecto estratégico 5, en 2020, sobrepasa lo planificado. En el caso de los resultados de los indicadores de productos, debe considerarse que, si bien la tasa de cumplimiento de la meta del indicador relacionado con las toneladas métricas de transporte es baja, esta actividad se inició a mediados de año y que su cumplimiento se mide en función de la capacidad máxima prevista que se transportará. En especial, esto último se vio afectado por el contexto de la respuesta a la pandemia de la COVID-19, durante la cual las solicitudes se desplomaron y muchos transportes fueron descartados. La ejecución presupuestaria, por el mismo motivo, es también baja con un nivel del 20 %.

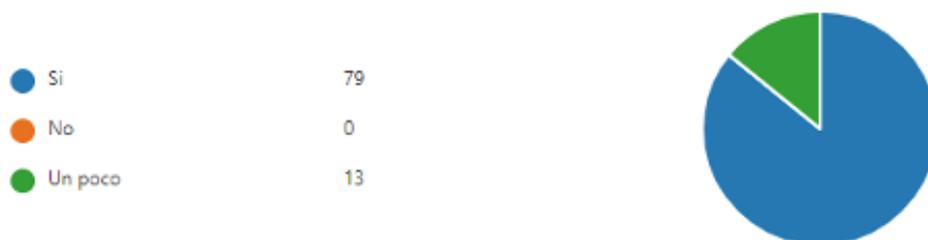
146. **Hallazgo 19. El PMA brindó servicios logísticos (de transporte y almacenamiento) y formación en logística humanitaria a otras agencias de las Naciones Unidas (ONU), Gobierno y asociados humanitarios, lo que contribuyó a mejorar la eficiencia en la respuesta a la crisis sanitaria por la COVID-19. Se resalta la capacidad de adaptación del PMA ante esta situación.** En julio de 2021, el PMA notificó el transporte de 104 toneladas métricas de kits de higiene, equipo de protección personal, lavamanos y tanques de gas cloro para los afectados por la **pandemia** en 11 ciudades. Este servicio de apoyo logístico fue de gran utilidad al MIES para el acceso a zonas, como Taisha, y clave en la poscosecha de hortalizas para el envío de canastas desde Imbabura hacia Guayaquil y Esmeraldas.

147. Se destaca el apoyo brindado a la respuesta del Gobierno y del equipo humanitario en el país como resultado del EE5 que incorporó el PMA. En concreto, se realizaron los siguientes cursos: Cursos de Logística Humanitaria Básica (Quito, Guayaquil, Cuenca) marzo de 2021; Curso de Logística con Universidad Internacional con 51 graduados (mayo y junio de 2021); Curso Soft Drill con 28 participantes (junio de 2021). Debido a la **pandemia**, el Curso de Logística tuvo que impartirse en la modalidad a distancia. A pesar de que el PMA se ocupó de la coordinación regular de las cuestiones logísticas entre los actores humanitarios, esta capacidad de coordinación no se trasladó al sistema nacional de coordinación (Comité de Operaciones de Emergencias), el cual no vio reforzado su rol como consecuencia directa de las acciones del PEP.

148. El PMA promovió un sistema de formación en línea y presencial con el enfoque de fortalecimiento de capacidades del PEP. El proceso de capacitación a los Gobiernos locales y organizaciones no estaba planificado, lo cual demuestra nuevamente la capacidad de adaptación a las necesidades reales y el contexto. Se han impartido talleres virtuales de logística destinados a instituciones públicas, organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales.

149. En los resultados de las encuestas de la evaluación tanto en línea (véase el anexo 7) como las que realizó el área de evaluación del PMA<sup>96</sup> (abril de 2021, véase la [figura 21](#)), se destacó la alta valoración de la información suministrada por el grupo de logística, la cual consideran que fue actualizada, oportuna y transmitida de forma clara y fluida. Durante las entrevistas, se confirmó esta valoración positiva. Las personas encuestadas consideran que esta información ha contribuido a mejorar su desempeño, puesto que facilitó la logística en la distribución de alimentos. Tres de cada cuatro personas encuestadas consideran que la oferta del servicio de logística se adapta a las necesidades de su institución.

**Figura 21: Autopercepción de la utilidad de los cursos de logística impartidos para la ejecución de las actividades relativas al cargo**



Fuente: Oficina del PMA en el Ecuador

### 2.2.2. ¿En qué medida el PMA contribuyó al logro de los objetivos transversales?

*Avances en materia de igualdad de género, empoderamiento de la mujer y prevención de la violencia*

150. **Hallazgo 20. Se constata un gran avance en la incorporación de la igualdad de género a nivel programático mediante alianzas estratégicas, en especial con ONU Mujeres. Además, se tienen en cuenta factores sensibles al género en el proceso de selección de la población beneficiaria y a la hora de definir la respuesta. Sin embargo, se focaliza principalmente en la mujer, y se identifica como deficiencia la no incorporación de factores de riesgo para los hombres** (véase el EE1).

151. En un análisis del trabajo sobre generación de evidencia y apoyo técnico a nivel de políticas públicas del PMA, se observa un enfoque de género y empoderamiento de la mujer. Algunos ejemplos son el apoyo técnico destinado a lo siguiente: el desarrollo de la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales y el Acuerdo Ministerial 106-2020 y la creación de la Mesa Técnica para Mujeres Rurales; la sistematización del proyecto piloto “Prevención del Embarazo Adolescente y Atención de Adolescentes Embarazadas en Situación de Vulnerabilidad”; la realización de eventos públicos, como el Día Internacional de la Mujer; la coordinación de la primera Reunión Nacional de Mujeres Rurales; la plataforma regional de aprendizaje e intercambio entre **mujeres rurales** en el Ecuador, el Perú, Honduras y Guatemala para la formulación de políticas de desarrollo rural (para más detalles véanse los anexos 5 y 6).

152. La estrategia del PMA incluye un enfoque transversal de promoción de la igualdad de género, en línea con las políticas y los planes institucionales del PMA. Algunos hitos importantes de dicha estrategia, que se ha ido fortaleciendo a lo largo de la vida del PEP, incluyen:

- En 2017, participación en la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MEGECI) bilateral que busca la coordinación y promoción de la igualdad y los derechos de las mujeres. A nivel local, el PMA participó en comités intersectoriales de género para la coordinación de actividades que buscaban contribuir al Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez y Adolescencia y Mujeres del Gobierno del Ecuador.
- En 2018, el PMA firmó un acuerdo de cooperación con ONU Mujeres tendiente a desarrollar una estrategia de seguridad alimentaria para el fortalecimiento del enfoque de género dentro del PAE.
- En 2020, la oficina en el país realizó el primer plan sobre género y protección, el cual prioriza el fortalecimiento de la capacidad del personal del PMA y las organizaciones asociadas; la

<sup>96</sup> PMA Ecuador, Dependencia de Enlace de Seguimiento y Evaluación (2021). *Informe del Índice de Satisfacción de los Usuarios Grupo de Logística*. Entre el 7 y 14 de abril de 2021, se obtiene una respuesta del 46 % de los beneficiarios contactados.

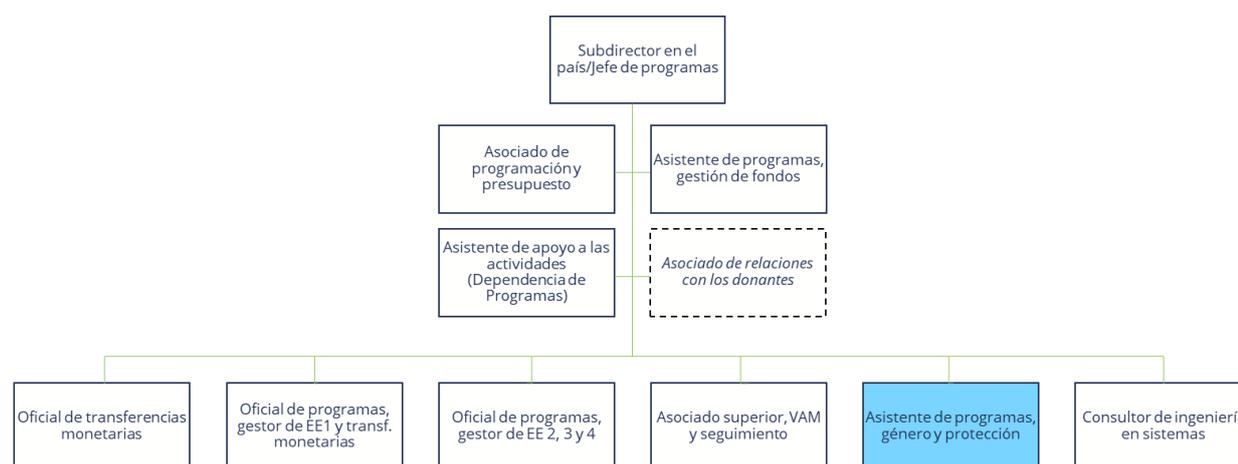
incorporación de la perspectiva de género y la protección dentro del PMA, y las operaciones de los asociados cooperantes. Además, se incorpora la visión de género al análisis de riesgo y protección de la oficina en el país.

- En 2021, se incorpora un punto focal de género a la estructura de la oficina en el país, que depende directamente del subdirector en el país (véase la [figura 22](#)).

153. Se detectó la necesidad de fortalecer las capacidades de género internas de la oficina en el país, así como de establecer indicadores y resultados específicos para medir el progreso en materia de género en la formulación de proyectos.

154. El PMA en el Ecuador participa, junto con Malawi, en la ejecución del Programa conjunto sobre enfoques de género transformadores para lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la agricultura sostenible (2019-2022). Se trata de un programa conjunto entre el PMA, la FAO y el FIDA, cuya financiación está a cargo de la Unión Europea. En el Ecuador, busca mejorar el acceso de las mujeres rurales a servicios y mercados, así como el control sobre los recursos productivos y su participación en la toma de decisiones en el hogar y fuera de él. También busca contribuir a la implementación de la Estrategia Nacional Agropecuaria para las Mujeres Rurales del MAG a través de alianzas con instituciones del Gobierno a nivel local y nacional, organizaciones sociales y de productores en las provincias de Imbabura y Manabí. Este programa estaba en etapa de inicio durante la toma de datos de esta evaluación.

**Figura 22: Organigrama de la oficina en el país, estructura de género**



Fuente: Oficina del PMA en el Ecuador

155. En el anexo 16, se presenta una descripción detallada del trabajo en cuestiones de género por efecto.

### *Principios humanitarios, paz y enfoque de protección*

156. **Hallazgo 21. El PMA es reconocido como un actor que aplica los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad, independencia y humanidad en sus acciones; sin embargo, durante la vida del PEP se observó limitado enfoque hacia la promoción de la paz y se empezó a trabajar en el enfoque de protección a partir de 2019.**

157. Tras un análisis realizado en 2017, se identificó que los servicios sexuales como estrategia de supervivencia representaba uno de los principales mecanismos negativos al que recurrían las personas en situación de movilidad humana. Asimismo, se determinó que, en las provincias de la frontera norte afectadas por la inseguridad, las transferencias monetarias constituían la modalidad más adecuada para garantizar la protección de los beneficiarios y reducir la violencia de género.

158. La importancia de fortalecer el enfoque de protección se hizo evidente a partir de 2019 con el crecimiento de la xenofobia (véanse los informes anuales). Esta situación no solo repercute en la seguridad de los migrantes, sino también en su capacidad de establecer medios de subsistencia sostenibles, lo que afecta directamente su seguridad alimentaria.

159. En 2020, la oficina en el país elaboró un análisis de protección sobre género y diversidad de la asistencia alimentaria (cupones) entregada a refugiados y migrantes. En este análisis, se señalan los principales riesgos

relacionados con la seguridad, el acceso, la violencia de género y la cohesión social. Sus principales hallazgos incluyen:

- Degradación de la seguridad en el contexto, con incremento de robos a la población, incluso a refugiados y migrantes.
- Necesidad de apoyar, en especial, a los comedores para fortalecer los mecanismos de prevención y respuesta a posibles incidentes de protección.
- Hurto por parte de beneficiarios en supermercados donde se canjeaba la ayuda.
- Debilidades a la hora de priorizar la atención de grupos más vulnerables en el proceso de atención y en los comedores.
- Se informó que las áreas de varios espacios no eran adecuadas para el acceso de personas con discapacidad, en algunos casos, debido a la falta de recursos.
- Desde que empezó la **pandemia de la COVID 19** y se suspendió la atención presencial, se incrementaron las quejas por largas esperas.
- Escalada de la xenofobia contra los migrantes, en particular venezolanos<sup>97</sup>, y aumento de información falsa sobre las ayudas del PMA que incrementaron la tensión.
- Vulnerabilidad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI) en situación de movilidad humana y su dificultad para insertarse en el mercado laboral. Se informó que las fichas de seguimiento no recopilaban datos que incluyeran a las personas LGBTI, tampoco lo hacían los sistemas de registro del PMA (por ejemplo, la plataforma SCOPE).
- Mayor vulnerabilidad a la violencia de género.

160. El PMA estableció medidas de protección que buscaban garantizar el acceso seguro de los beneficiarios a las instalaciones de los asociados cooperantes, así como la protección y confidencialidad de la información. Las principales preocupaciones sobre el acceso de los beneficiarios se centraron en disminuir los largos tiempos de espera para obtener una cita, por lo que se contrató más personal.

161. En 2021, se elaboró una matriz que identificaba medidas de mitigación, sobre todo, en las de carácter operativo. Durante la evaluación no se observó ni se informó que estas medidas se estuvieran implementando. No obstante, se comunicó que se hicieron adaptaciones en el sistema de focalización que reconocían o incorporaban algunas de estas vulnerabilidades, como, por ejemplo, se introdujo la transexualidad como factor de vulnerabilidad y se disminuyó de 65 a 60 la edad para calificar como adulto mayor.

#### *Enfoque en la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas<sup>98</sup>*

162. **Hallazgo 22. Se constatan importantes esfuerzos por fortalecer los mecanismos de retroalimentación, así como el empeño para asegurar que estos sigan funcionando durante la pandemia,** incluida la participación en el proyecto piloto de incorporación de mecanismos de denuncia y retroinformación (Proyecto de Normalización de Quejas y Comentarios). En 2018, la oficina del PMA en el Ecuador fue la primera en la región de América Latina y el Caribe en unirse a este proyecto piloto, que consiste en una solución de tecnología de la información, diseñada específicamente para gestionar los comentarios de los beneficiarios de una manera más fácil, rápida y eficiente con garantías de que ninguna voz se quede sin escuchar.

163. En 2019, como parte de los esfuerzos continuos por mejorar sus mecanismos de asistencia, el PMA desarrolló procedimientos operativos estándar para el registro de consultas y quejas, cuya distribución mensual interna empezó en 2020, y se creó una matriz de seguimiento.

164. El PMA ha implementado mecanismos de retroalimentación para establecer líneas directas de comunicación entre los beneficiarios y el personal del PMA. Además, se han colocado buzones de sugerencias en ubicaciones estratégicas, como en oficinas destinadas a nuevos beneficiarios, oficinas asociadas y puntos de venta locales. Los materiales educativos y de comunicación que el PMA distribuye a los beneficiarios incluyen información

---

<sup>97</sup> En los últimos datos recopilados por el PMA en el estudio sobre medios de subsistencia, se menciona que el 43 % de la población venezolana ha sufrido alguna situación de discriminación o xenofobia en su tiempo de residencia en el país.

<sup>98</sup> Responsabilidad o rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas o AAP por sus siglas en inglés (*attention to affected populations*)

de contacto, como correos electrónicos y números de teléfono, para asegurar la continuidad de la comunicación durante la **pandemia**. Los materiales se elaboraron tanto en español como en inglés para que los no hispanohablantes de otras regiones del mundo puedan entenderlos y utilizarlos.

165. El PMA utiliza las capacitaciones mensuales sobre nutrición como un espacio para compartir información clave sobre el Programa. Los beneficiarios pueden utilizar el espacio para expresar sus preocupaciones al personal del PMA y de los asociados, así como para entablar relaciones con otros beneficiarios de contextos culturales similares. Antes de la **pandemia**, también se efectuaron visitas domiciliarias de seguimiento y evaluación como mecanismo de retroalimentación.

### *Enfoque sensible a la nutrición*

166. **Hallazgo 23. El enfoque sensible a la nutrición en el PEP es transversal según la política institucional del PMA<sup>99</sup> pero tiene limitaciones en cuanto a su medición y ejecución. Asimismo, se constata la ausencia de una estrategia para promover cambios de comportamiento con respecto a la nutrición.**

167. El PEP pone un énfasis en la mejora del acceso a los alimentos saludables, una dieta diversificada mediante la contribución a la producción, y el acceso al consumo de alimentos saludables. Las actividades correspondientes a los EE1, EE2 y EE3 contienen medidas que pueden favorecer las prácticas alimentarias de las personas que participan en ellas. Las actividades del EE4 reconocen la problemática de la desnutrición crónica en el país y la priorización de mejoras en la tasa de lactancia materna de parte del Gobierno.

168. Se identifica un enfoque sensible a la nutrición en la selección de grupos de beneficiarios en riesgo nutricional en las actividades de los EE1, EE2 y EE3, y en la contribución a la problemática nutricional del país con sus aportes de análisis y estudios en el marco del EE4. La inclusión de grupos en riesgo nutricional y alimentario dentro de las actividades del PEP es una buena manera de aplicar el enfoque sensible a la nutrición.

169. Cabe destacar que todas las instituciones entrevistadas que participaron en el proyecto de complementación de la alimentación escolar, así como las encuestas en línea, apuntan hacia una mejoría en los hábitos alimenticios con un menor consumo de carbohidratos y un aumento en la ingesta de frutas y hortalizas (véase el anexo 7). Igualmente, la actividad enfocada a mejorar la nutrición en los primeros 1.000 días después de la concepción (desde el embarazo de la madre hasta los 24 meses de vida del lactante) interviene en el momento del ciclo de vida que más efecto duradero tiene. Además, en el examen de mitad de período, se pusieron de relieve los resultados positivos vinculados a las capacitaciones para la mejora de la diversidad de la dieta.

170. Se observan dos lagunas a la hora de integrar de manera transversal la nutrición en el PEP: una con respecto al seguimiento y otra en cuanto a la implementación de las contribuciones al cambio de comportamiento a largo plazo.

171. En cuanto a la primera, aunque se han realizado importantes esfuerzos para aumentar la concienciación a través de las campañas y formaciones citadas en el párrafo anterior, los efectos de estas actividades en el cambio de comportamiento no pueden confirmarse debido a la ausencia de indicadores de seguimiento a largo plazo relacionados con el cambio de comportamiento. Por ejemplo, el PEP no ha conseguido incorporar el seguimiento necesario de las familias beneficiadas para medir el acceso económico a una dieta variada sostenida. Tampoco el consumo de los alimentos se ha medido con la regularidad suficiente como para atribuir un efecto a las actividades del PMA.

172. Por otra parte, en relación con la implementación, las campañas de sensibilización parecen haber tenido una limitada influencia en lograr un cambio efectivo en los comportamientos debido a la falta de acceso económico a una dieta variada sostenida. En el momento del examen de mitad de período y durante esta evaluación, se observa que en el PEP no se ha desarrollado una estrategia para promover cambios de comportamiento con respecto a la nutrición, que serviría para integrar las diversas actividades desde un punto de vista sensible a la nutrición de manera más contundente.

### *Consideraciones ambientales: las comunidades se benefician de los programas del PMA de una manera que no daña el medio ambiente*

173. **Hallazgo 24. Se observan progresos en las consideraciones ambientales, pero, por lo general, la focalización se limita a los avances en el contexto del EE3 y la cooperación Sur-Sur, aunque se pudo**

---

<sup>99</sup> Marco de resultados institucionales revisado para 2017-2021 (WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1).

**fortalecer gracias a la transversalización durante la ejecución del PEP.** La política institucional en materia de medio ambiente (2017) reconoce que el cuidado del medio ambiente es fundamental para lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. La oficina del PMA en el Ecuador ha hecho esfuerzos por incorporar las consideraciones ambientales, en especial, el impacto que esta tiene en la seguridad alimentaria, que se materializaron con el primer Proyecto Binacional financiado en la región por el Fondo de Adaptación (véase el apartado 2.2.1.3). El estudio etnográfico y las capacitaciones dentro de las comunidades contribuyen a la creación de conciencia ambiental y demuestran progresos en el proceso de transversalizar las consideraciones ambientales en el PEP.

174. Dentro del proyecto de complementación de la alimentación escolar, los pequeños productores y productoras de las provincias de Sucumbíos, Carchi e Imbabura han adoptado buenas prácticas agroecológicas en la producción de alimentos. Las organizaciones, como ASPROSUMPA, SUMAK PACHA y ASOSERALASAB, se han especializado en producción agroecológica, lo que les ha permitido acceder a un mercado de consumidores de productos orgánicos y agroecológicos. En el caso del GAD municipal de Montúfar, la producción orgánica fue un requisito para participar en el proyecto de complementación de la alimentación escolar. La compra de alimentos de origen local contribuye a reducir la contaminación a causa del transporte y la pérdida de alimentos a lo largo de la cadena de valor, en línea con los objetivos de la estrategia del PMA en materia de alimentación escolar para 2020-2030<sup>100</sup>.

175. La asistencia para el desarrollo de cultivos de arroz asociados a la cría de patos en las provincias de Loja y El Oro permite reducir el uso de fertilizantes que son potencialmente contaminantes para las fuentes de agua<sup>101</sup>.

176. A partir de 2019, la oficina del PMA en el Ecuador comenzó a informar sobre el impacto ambiental de las actividades del PMA que, aunque solo se hizo a los fines de comunicar sobre el trabajo relativo al EE3, se consideraron una buena práctica.

177. Finalmente, como parte de la asistencia humanitaria a la población en movilidad humana y de acuerdo con sus asociados, el PMA informó sobre la organización de un fondo de saneamiento operativo basado en la necesidad de los albergues de contar con un mecanismo seguro y ecológico para la eliminación de basura, materiales biodegradables y reciclables a través de la instalación de un punto ecológico, que recoge residuos de plástico, papel y cartón.

### **2.2.3 ¿En qué medida es probable que los logros del PEP sean sostenibles en el tiempo?**

178. **Hallazgo 25. Se observaron una serie de estrategias con fuertes elementos de sostenibilidad, principalmente el enfoque de fortalecimiento de capacidades, el apoyo técnico y la contribución a un entorno político e institucional propicio basado en evidencia, las alianzas con universidades y la creación de herramientas como la EVIN, el análisis integrado del contexto o la “calculadora”. Sin embargo, es menester fortalecer el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo y falta superar algunos retos para asegurar el funcionamiento tanto de los esfuerzos nacionales destinados a las compras locales para las escuelas como de los bienes comunitarios construidos.** En lo que respecta a la sostenibilidad de los programas, esta varía dependiendo tanto del diseño como de su naturaleza. Por ejemplo, el **efecto estratégico 1** no está concebido con fines de sostenibilidad, sino que responde estrictamente a la respuesta humanitaria de supervivencia inmediata. Sin embargo, a través de la evaluación, se estima que existe una oportunidad de fortalecer la respuesta humanitaria si se vincula el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz con la demanda por parte de las autoridades de una mayor focalización en la integración de los migrantes.

179. Cabe destacar que el Ecuador fue país vanguardia en la canalización de ayuda humanitaria del PMA a través de sistemas nacionales de protección social durante la respuesta al terremoto (2016). Este tipo de apoyo mediante sistemas nacionales de protección social se repitió en la respuesta a la pandemia en 2021 cuando el PMA colaboró con el MIES en la distribución del cupón de apoyo nutricional. Así, el uso de estructuras nacionales refuerza el potencial de sostenibilidad.

180. Se destaca el diseño inicial del **efecto estratégico 2** que, desde el inicio, preveía una transferencia progresiva de su gestión a los GAD en cuatro grandes líneas: presupuestaria; productiva; institucional y comercial.

<sup>100</sup> PMA (2020). A chance for Every Schoolchild- WFP School Feeding Strategy 2020–2030.

<sup>101</sup> N U Vipriyanti et al (2021). The efficiency of duck rice integrated system for sustainable farming, en IOP Conference Series Earth and Environmental Science 2021, vol. 892.

La gestión de compras locales para complementar el programa de alimentación estatal (en el marco del EE2) fue transferida progresivamente a los GAD, en cuatro grandes líneas: presupuestaria, productiva, institucional y comercial. Estos han asumido un peso cada vez mayor en la financiación del esquema de compras a productores locales, aunque no todos han asignado presupuesto regular. En el caso de los GAD de Imbabura, Sucumbíos y Carchi, el equipo de evaluación constató que han dado continuidad al modelo con fondos propios desde el Patronato Provincial, para seguir entregando canastas de alimentos a las escuelas. Por otro lado, desde que concluyó el proyecto financiado por KOICA, el PMA ha trabajado estrechamente con el MAG y el MINEDUC para promover la institucionalización de un modelo descentralizado de alimentación escolar mediante el marco legal adecuado. La Ley Orgánica de Alimentación Escolar fue un logro importante, pero no se ha desarrollado aún su reglamento. Se pudo constatar en cambio que, una vez finalizada la implementación del proyecto, algunas APP continuaron con sus procesos asociativos y haciendo uso de los conocimientos técnicos adquiridos. Sin embargo, debido a las restricciones y al cierre de centros escolares en 2020 por la **pandemia** no fue posible verificar el funcionamiento del proyecto de complementación de la alimentación escolar en los propios centros.

181. Adicionalmente, se constató mediante entrevistas que el equipo del PMA hizo uso de los aprendizajes en su acompañamiento técnico durante la construcción de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar. Sin embargo, si bien los Gobiernos locales asumieron la continuidad de dichas intervenciones, en la práctica, algunas barreras legales y administrativas no fueron consideradas, lo cual generó dificultades en la continuidad del modelo. Para que los GAD participen como proveedores en el PAE se requiere establecer convenios con el MINEDUC u optar por un procedimiento de competencia concurrente (fuente: entrevista a especialista en alimentación escolar del MINEDUC). Tal es el caso en la provincia de Imbabura, pues de los proveedores que apoyaron el proyecto durante la ejecución del PMA, solo uno logró acceder al proceso de calificación necesaria para ser proveedor del Estado, por lo que el resto quedó fuera del programa. También hay desafíos logísticos en el manejo de productos frescos (carne o leche, por ejemplo), que necesitan una cadena de frío.

182. En cuanto a la sostenibilidad **del efecto estratégico 3**, el resultado de las visitas sobre el terreno al proyecto **FORECCSA** fue mixto. Por ejemplo, durante la visita al vivero comunitario en la comunidad de San Luis de Ichisi, Tabacundo, se observó que el vivero y los reservorios de agua estaban en funcionamiento, y se comunicó que las mujeres que gestionaban el vivero obtenían beneficios para la comunidad gracias a la venta de alimentos, así como gracias al uso dado por la comunidad a los reservorios. Durante la visita al sistema de riego en el cantón Pasaje, se constató que solo una casa se beneficiaba plenamente del sistema de riego, mientras que los demás miembros que recibían riego lo hacían solo un par de horas al mes, y en varias casas se observó que los sistemas no estaban en funcionamiento. En el GAD parroquial de Casacay, las autoridades desconocían los aportes del proyecto (a pesar de que se constató que la documentación estaba presente). En ningún caso, se observó planificación para el mantenimiento y eventual reemplazo de materiales, y, en varias instancias, se constató que ya se venían necesitando reparaciones o renovaciones del material.

183. Por su parte, el **Proyecto Binacional** tiene elementos que indican una alta probabilidad de sostenibilidad, como son, por ejemplo, las alianzas con las universidades que han dado lugar a capacitaciones dentro del sistema de la universidad, así como viveros que serán mantenidos por la misma universidad. En cuanto a las medidas de mitigación, no queda claro que haya financiación (ni probablemente tiempo) para llevar a cabo todas las medidas. El modelo asume que la articulación con los Gobiernos locales dará lugar a la sostenibilidad y contribución a la financiación de las medidas propuestas durante y después de la implementación del proyecto (que finaliza en 2022), así como del mantenimiento de la infraestructura que se desarrolle. Sin embargo, el proyecto no invierte en el desarrollo de capacidades para formular propuestas y gestionar alianzas. Sin estas capacidades, es poco probable que se puedan implementar — y mantener en el tiempo— muchas de las medidas que las propias comunidades han identificado y priorizado.

184. La creación de evidencia y capacitación (**EE4**) conlleva una sostenibilidad mayor, además de que se constató su aplicación por parte de las autoridades. Como ya se ha explicado, el PMA ha contribuido a resultados importantes en el contexto de promoción de políticas. Se concluye que la labor de promoción en las políticas públicas es un factor clave de sostenibilidad y está en consonancia con el cambio en enfoque planteado en el PEP.

185. Como servicio gratuito, la sostenibilidad del **efecto estratégico 5** depende de la financiación de donantes. Sin embargo, se podrían explorar opciones para establecerse como un servicio que se autofinancie e, incluso, que en un futuro financie otras actividades con excedentes.

186. **Hallazgo 26. El fortalecimiento de los sistemas de gestión de conocimientos ayudaría a lograr una mayor sostenibilidad de los logros.** Durante el taller de aprendizaje, el fortalecimiento de los sistemas de gestión se vinculó con la percepción de que se necesitaba fortalecer la visibilidad del PMA en el Ecuador. Por último, se

evidencia una debilidad en cuanto a la sistematización de los resultados positivos conseguidos con el EE2 como con el EE3. Lo mismo sucede con los mecanismos de cierre de proyectos, ya que gran parte de la información valiosa relacionada con los resultados obtenidos no ha sido aprovechada, capitalizada ni se ha usado para procesos posteriores de diseño de nuevos programas que apunten a generar continuidad. Por ejemplo, el diseño del Proyecto Binacional devela que hubo escaso aprendizaje con el proyecto FORECCSA. Es importante destacar que, incluso cuando existen procesos de sistematización, como es, por ejemplo, el caso del proyecto FORECCSA, estos son poco conocidos, lo que denota la necesidad de replantearse los sistemas de gestión de conocimientos.

### **2.2.4 ¿En qué medida el PEP facilitó una mayor vinculación estratégica entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la prevención de conflictos?**

187. **Hallazgo 27. El vínculo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la prevención de conflictos en el PEP fue limitado. Sin embargo, se han llevado a cabo acciones en el contexto del GTRM encaminadas a fortalecer el nexo.**

188. El abordaje del triple nexo no está todavía definido en el PEP. El vínculo más claro con el nexo que se observa en el PEP fue el apoyo al programa Modelo de Graduación del ACNUR<sup>102</sup>, que estuvo en marcha hasta 2019, pero que, desde entonces, quedó suspendido debido a la falta de financiación. En la evaluación, se identifica que al no incluir a la población de acogida se perdió la oportunidad de fortalecer el triple nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la prevención de conflicto y reducción de tensión, especialmente dado el incremento de la xenofobia desde 2019 y la demanda por parte del Gobierno de apoyar la inclusión de los migrantes.

189. Otra oportunidad perdida podría haber sido la posibilidad de vincular las APP (EE2) con la respuesta a la población en movilidad humana, de forma que las asociaciones aportasen alimentos a los albergues, comedores y mercados locales. Durante la evaluación, también se informó al equipo que se estaba barajando la posibilidad de proporcionar ayuda monetaria a los migrantes, lo que les permitiría adquirir productos en pequeños comercios, además de que tendría un impacto positivo en la economía local. Durante el taller de aprendizaje, el personal del PMA destacó la importancia de una mayor vinculación entre el trabajo del PMA y el fomento de oportunidades económicas para los migrantes.

## **2.3. PE3: ¿EN QUÉ MEDIDA EL PMA HA UTILIZADO SUS RECURSOS DE MANERA EFICIENTE PARA CONTRIBUIR A LOS PRODUCTOS Y EFECTOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA EL PAÍS?**

### **2.3.1. ¿En qué medida se entregaron los productos dentro del plazo previsto?**

190. **Hallazgo 28. Los tiempos de respuesta del PMA, en general, fueron adecuados. En especial, se destaca la oportunidad en lo que respecta a la respuesta humanitaria (EE1 y EE5). Sin embargo, se observan retrasos menores a raíz de los procesos administrativos en el EE2 y, demoras importantes en el EE3, que se deben no solo a las situaciones contextuales, como la pandemia o la inseguridad, sino también a vacíos importantes en la gestión del programa y defectos del diseño.**

191. La entrega de los bonos en la ruta en el marco del EE1 es inmediata (aunque la distancia entre el lugar de entrega del bono y el siguiente punto de compra en el caso de Tulcán —de uno a dos días a pie— requiere de mayor atención). En cuanto a las personas en situación de permanencia, se revelaron algunos atrasos en lo que respecta a la posibilidad de obtener una cita con los asociados que realizaban la entrevista y determinaban si la persona reunía los requisitos. Según la zona geográfica, estas demoras se acentuaban cuando había distintos asociados, puesto que después de la espera para la cita, la persona era remitida y debía aguardar que le concedieran otra cita. Una vez que se procesaba y admitía el caso, se calculó que el tiempo promedio para la primera entrega era de dos semanas. Las siguientes entregas son inmediatas, puesto que se proporciona un código por teléfono. En el ámbito de los albergues y casas de acogida, no se informó ningún retraso. La **pandemia** afectó de forma temporal la respuesta a la situación de la población migrante, aunque rápidamente se adaptó la metodología para habilitar las entrevistas remotas y se extendieron los meses de apoyo a la población que ya estaba recibiendo respuesta.

---

<sup>102</sup> Fortalecer las estrategias para vincular los medios de subsistencia sostenibles con las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición.

192. En cuanto al EE5, todos los asociados entrevistados recalcaron la oportuna provisión de servicios como una de las fortalezas. Los retrasos señalados se debieron a cuestiones administrativas y a los requerimientos internos de los asociados para acceder a los servicios. Un tercio de los encuestados piensa que los requisitos fueron adecuados, mientras que otro tercio considera que se solicitaban demasiados documentos o estos eran demasiado complejos, por lo que cabría analizar la posibilidad de simplificar la metodología.

193. En el caso del proyecto de complementación de la alimentación escolar (EE2), se comunicaron algunos retrasos en la entrega de alimentos a los centros escolares y en la recepción del pago por parte de los productores. Estos retrasos se debieron principalmente a largos procesos administrativos, desde la solicitud de alimentos por parte de las unidades educativas, la posterior aprobación desde la unidad ejecutora en el GAD, los Patronatos Provinciales<sup>103</sup> y, posteriormente, la preparación y la entrega de los pedidos por parte de las APP. No se dieron tantos retrasos en el trabajo de la oficina en el país en materia de fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores; cuando empezó a afectar la **pandemia**, el PMA ya había finalizado el traspaso al Gobierno.

194. Se identificaron retrasos importantes en cuanto al EE3. La evaluación final del proyecto FORECCSA hace alusión a los retrasos iniciales que justifica como vinculados a una implementación participativa y los elementos innovadores del proyecto que requirieron adaptación del diseño original y del modelo de gestión<sup>104</sup>. El principal atraso se observó en el Proyecto Binacional. Pese a que la ejecución del proyecto se había iniciado en 2018<sup>105</sup>, hasta junio de 2020 no se comenzó con la planificación participativa en las comunidades. A la fecha de la evaluación, se habían diseñado 66 planes comunitarios, y se había iniciado la implementación de 6 medidas de adaptación<sup>106</sup>. Además, la estrategia de seguimiento y evaluación a nivel nacional estaba aún en proceso de diseño, y el segundo informe trimestral para el donante estaba pendiente. Las principales causas que explicaron estos retrasos fueron la **pandemia** y la situación de inseguridad en la frontera que limitaron el acceso a la zona; la necesidad de contar con datos de referencia antes de iniciar la ejecución y la rotación o falta de personal a cargo de la ejecución de dicho proyecto (a nivel nacional y binacional) por períodos extensos.

195. **Hallazgo 29. En cuanto a la oportunidad de la ejecución financiera, el tiempo transcurrido para el uso de los fondos destinados a las actividades de emergencia ha sido menor que el de las demás actividades. La previsibilidad de las donaciones ha sido muy variable, pero la oficina en el país aplicó lineamientos en el uso de fondos que le permitieron intercalarlos y, de este modo, pudo compensar el uso de fondos de larga vigencia con aquellos de corta vigencia.** En la [tabla 17](#), se describen los recursos que se asignaron al PEP, provenientes de contribuciones de donantes, desde su inicio hasta agosto de 2021; asimismo, se detallan los montos asignados a cada una de las actividades, el promedio del tiempo transcurrido entre el momento en que los fondos estuvieron disponibles y su primer uso, así como el promedio de la vigencia de la donación.

196. Comparando la oportunidad de la ejecución financiera de los fondos entre las 10 actividades del PEP, se nota una gran variabilidad, con un mínimo de 1,34 meses y un máximo de 76 meses. El ritmo de gasto en las actividades de emergencia ha sido más acelerado que el de las demás actividades. Estos fondos empezaron a gastarse pocos meses después de estar disponibles (actividad 1: 4 meses; actividad 9: 3 meses, en promedio). En cambio, la oficina en el país tardó más de 3 años en utilizar los fondos asignados al fortalecimiento de capacidades, a pesar de que se habían conseguido al inicio del PEP. En virtud de un análisis global, se confirma que el EE3 es el efecto que sufrió los retrasos más significativos en el uso de fondos.

197. Del mismo modo, la vigencia de los fondos difiere sobremanera, entre un mínimo de 15 meses y un máximo de 86 meses. Cabe mencionar que la vigencia promedio de las donaciones asignadas a las actividades de emergencia (act.1 y 9) de 17 y 19 meses, respectivamente, ha sido más corta en comparación con la vigencia de las donaciones para otras actividades. Por ejemplo, los fondos asignados a las actividades de fortalecimiento de capacidades 5 y 6 tuvieron en promedio una vigencia de 51 y 71 meses, respectivamente.

198. Es preciso señalar que algunos de los fondos fueron recibidos gracias a la asignación de fondos multilaterales por el Comité de Asignación Estratégica de Recursos (SRAC). Se informó al equipo que, dado que no caducan, la Sede recomienda usarlos una vez se hayan acabado los demás fondos. Por otra parte, están los fondos sin asignación específica (2 % del total de los fondos del PEP). El promedio de tiempo para su uso osciló entre la

<sup>103</sup> En el marco de las políticas sociales, los GAD provinciales están encargados de los servicios a los grupos de atención prioritaria, así como de la superación de los problemas sociales en el territorio, tales como pobreza, hambre, desempleo, inseguridad, etc. Los Patronatos Provinciales son los entes ejecutores de los servicios sociales dirigidos a la población de escasos recursos.

<sup>104</sup> PMA (2018). Evaluación descentralizada proyecto FORECCSA 2011-2018: Evaluación Final.

<sup>105</sup> Informe de avance mensual del proyecto, junio de 2021.

<sup>106</sup> Documento de proyecto, pág. 99.

aplicación más ágil de 0,17 y 49,2 meses<sup>107</sup>. Según testimonios del personal de la oficina en el país, gracias a su flexibilidad, estos fondos se utilizan para solventar circunstancias o imprevistos derivados de cambios en la realidad territorial o nacional, o para fortalecer el sistema de preparación y respuesta en casos de emergencia cuando resulta necesario.

**Tabla 17: Análisis de los fondos: vigencia y primer uso**

Actividad	Número de donaciones	Promedio de meses (desde la disponibilidad de fondos hasta su primer uso)	Número máximo de meses (desde la disponibilidad de fondos hasta su primer uso)	Promedio de meses de vigencia de fondos	Número máximo de meses de vigencia de fondos
1. Proveer fondos a población vulnerable	35	4	25	17	43
3. Vincular a los agricultores con nuevos mercados	4	9	18	35	40
4. Fortalecimiento de organizaciones de pequeños agricultores	4	7	18	28	40
5. Fortalecer los sistemas de preparación y respuesta ante casos de emergencia y de alerta temprana	4	49	77	51	86
6. Fortalecimiento de capacidades de adaptación y resiliencia	5	36	77	71	86
7. Asistencia técnica para mejorar las capacidades gubernamentales	8	5	21	24	45
8. Transferencia de conocimientos	2	6	7	24	25
9. Asistencia técnica en la logística	3	1	3	13	15

Fuente: IRM Analytics CBP Grants Balance CPB\_Grant\_Balances\_Report\_v3.0 13.09.2021. Nota: el análisis excluye los fondos de compromiso de varios años, las donaciones sin fecha de vencimiento, e incluye solo las donaciones asignadas a cada actividad.

### 2.3.2 ¿En qué medida fueron apropiadas la cobertura y la focalización de las intervenciones?

199. **Hallazgo 30. Se evidencia que la cobertura y focalización fueron adecuadas, se ampliaron para dar respuesta a los cambios contextuales (la crisis venezolana y la pandemia) y superaron con creces las expectativas iniciales del PEP. En lo que respecta a la resiliencia ante el cambio climático, faltó un análisis de riesgo y vulnerabilidad climática previo a la determinación de las poblaciones seleccionadas. Asimismo, podría haberse ampliado la cobertura de las actividades de fortalecimiento de capacidades y del EE5 sobre el terreno.**

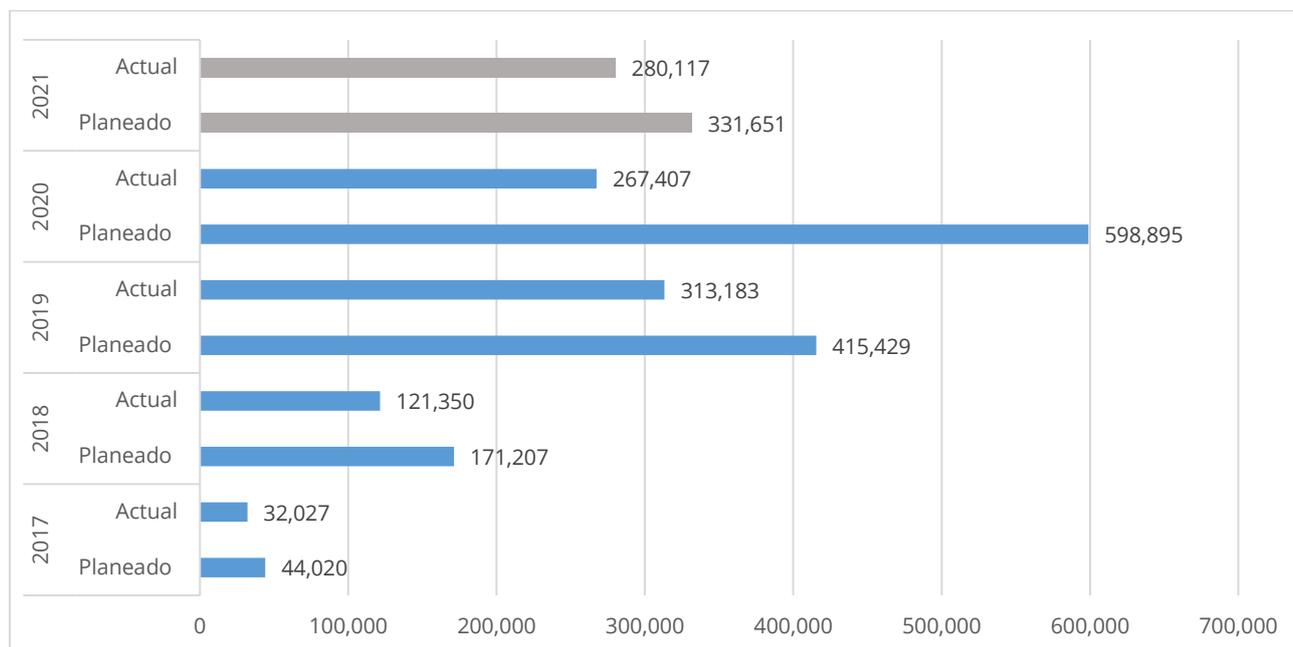
200. El incremento en la cobertura geográfica se ha producido por la expansión del EE1 con la finalidad de complementar la atención a personas migrantes, refugiadas y desplazadas, así como a aquellas en situación de vulnerabilidad extrema afectadas por la **pandemia**<sup>108</sup>. Dentro de la población migrante y refugiada, la asistencia se focaliza en las personas más vulnerables y se da prioridad a las mujeres embarazadas y madres lactantes, los niños menores de dos años y las personas que cumplen con otros criterios de vulnerabilidad (discapacidad, LGBTI, enfermedad, víctimas de violencia de género, entre otros).

201. Durante la **pandemia**, la cobertura se expandió a beneficiarios en situación de permanencia (se incrementó el tiempo y se proporcionó acceso a productos de bioseguridad que financiaba el UNICEF) y se apoyó al MIES en la entrega del bono de apoyo nutricional que recibieron 16.570 familias.

<sup>108</sup> En las evaluaciones de necesidades preliminares, se estimó que cuatro millones de personas estaban en riesgo encontrarse en situación de pobreza multidimensional, de las cuales aproximadamente un millón sufrían de inseguridad alimentaria grave.

202. Durante la aplicación del PEP, en el marco del EE1 se buscó atender a 1.738.019 beneficiarios directos, lo que representó 1.599.319 personas más de las previstas al principio (138.700)<sup>109</sup>. Dado el flujo creciente de población en condición de movilidad humana, el número de personas atendidas se disparó cada año, hasta superar las 300.000 en 2019, el 97 % de las cuales eran migrantes y refugiadas<sup>110</sup> (véase la [figura 23](#)).

**Figura 23: Número de beneficiarios previstos y atendidos en el período 2017-2021**



Fuente: Equipo de evaluación sobre la base de los informes anuales del PEP (informes anuales de 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021)

203. La tendencia al alza se confirma en **2021**, según el informe anual hubo un total de 280.117 beneficiarios atendidos<sup>111</sup>. Si bien en este año, la brecha entre los beneficiarios previstos (331.651) y atendidos se redujo, el PMA llegó a asistir al 84,4 % de los beneficiarios previstos frente al 44,6 % de 2020.

204. Las intervenciones relativas al fomento de la **resiliencia ante el cambio climático** (EE3) se han focalizado —con el Proyecto Binacional— en las comunidades indígenas y afrodescendientes en el área fronteriza entre el Ecuador y Colombia, las cuales son muy vulnerables a los efectos del cambio climático. Sin embargo, en cuanto a los objetivos del Proyecto Binacional faltó un análisis de riesgo y vulnerabilidad climática de las poblaciones previo a la determinación de las poblaciones seleccionadas.

205. La información disponible da a entender que las capacitaciones brindadas en el marco del EE4 y el EE5 se impartieron solo en Quito, Guayaquil y Cuenca, por lo que queda el potencial de ampliar todavía más la cobertura más allá de la capital. No hay documentación sobre cómo se identificó o priorizó la población seleccionada en el caso del EE4. En cuanto al EE5, la respuesta se brindó según la demanda. Sin embargo, la encuesta saca a relucir que los servicios de almacenamiento solo han sido utilizados por el 21 % de las instituciones encuestadas.

206. El equipo también identificó brechas que no se encuentran suficientemente atendidas bajo el actual marco de resultados del PEP que ya han sido descritas en los apartados anteriores. En concreto, se nota la falta de inserción social de la población migrante y refugiada, la escasez de cobertura de las necesidades alimenticias de la población de acogida en situación de vulnerabilidad extrema y la ausencia de análisis de género que se focalizara en los riesgos específicos a los que están expuestos los hombres. Todo ello representa brechas en la cobertura de las poblaciones vulnerables.

<sup>109</sup> Sexta revisión del presupuesto. *Crisis response revision of Ecuador Country Strategic Plan (2017-2021) and corresponding budget increase*.

<sup>110</sup> PMA (2019). Informe anual sobre el país: Ecuador.

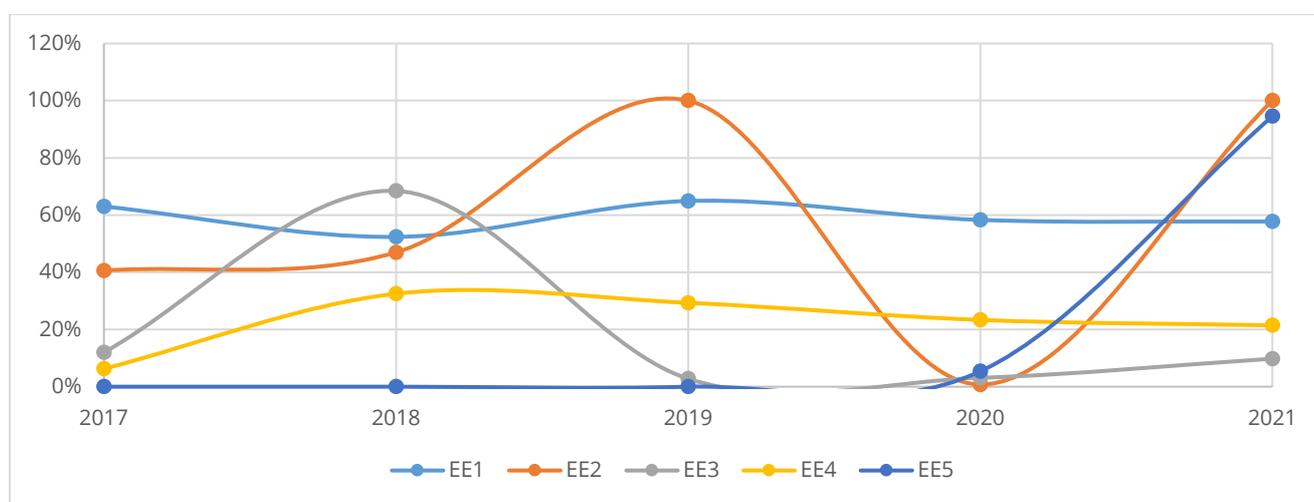
<sup>111</sup> PMA (2021). Informe anual sobre el país: Ecuador.

### 2.3.3 ¿En qué medida las actividades del PMA fueron costo-eficientes?

207. La relación costo-eficiencia se puede definir como el grado en que las actividades se realizan con el menor costo posible, sin descuidar la calidad de la entrega y las externalidades. La estructura presupuestaria del PEP permite identificar tanto los recursos disponibles como los recursos gastados durante la ejecución de las actividades. Sin embargo, las actividades no presentan metas en relación con su cumplimiento, lo cual impide relacionar los datos presupuestarios con el cumplimiento de las actividades y dificulta la determinación de su relación costo-eficiencia. Esta limitación ya fue identificada en el análisis de la evaluabilidad de la fase de inicio de la evaluación (anexo 3). Sin embargo, los siguientes indicadores pueden ser utilizados como aproximación: (i) la proporción del gasto sobre los recursos disponibles; (ii) el porcentaje de costos en apoyo directo sobre el costo total, y (iii) el costo por beneficiario.

**Hallazgo 31. La diferencia entre los recursos presupuestados o asignados y los ejecutados ha resultado menor en el caso de aquellas actividades de asistencia directa a los beneficiarios, lo cual demuestra un mayor nivel de eficiencia de ejecución presupuestaria.**

**Figura 24: Índice de gasto (gastos/recursos disponibles) por EE y año**



Fuente: IRM Analytics, quinto informe anual sobre el país, panorama financiero anual (2017-2021)

208. A la fecha de la evaluación, el PMA había gastado 96.870.904 dólares, es decir el equivalente al 68 % de los recursos asignados. Se observa que los índices de gasto con respecto a los recursos asignados entre 2017 y 2021 (figura 24) son mejores para el EE1 (59 % promedio con un pico del 65 % en 2019) y el EE2 (58 % promedio con un pico del 100 % en 2019). Cabe señalar que, debido a los requisitos del sistema financiero, los recursos asignados pueden incluir compromisos plurianuales que no están realmente disponibles para su ejecución en un año determinado, lo que da lugar a una aparente infrarrepresentación de los índices de gasto con respecto a los recursos asignados. En el marco del EE1 y el EE2, el PMA realizó intervenciones de asistencia directa a los beneficiarios (como las transferencias monetarias o CBT). Los índices de gasto más desfavorables parecen estar asociados con los efectos estratégicos que implican la creación de sistemas y el fortalecimiento de capacidades, como el EE3 (sistemas de alerta temprana) y el EE5 (asistencia técnica para la reducción del riesgo de desastres). Esto sugiere que algunos de los desafíos de la eficiencia pueden estar relacionados con la interfaz y la coordinación con los sistemas gubernamentales.

209. Entre 2018 y 2021, la oficina en el país gastó alrededor del 80 % del presupuesto asignado a las transferencias monetarias y, se confirmó que la ejecución presupuestaria fue menor en cuanto a los costos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones gubernamentales.

**Hallazgo 32. El porcentaje de los costos de apoyo directo ha disminuido a lo largo del PEP, mientras que el costo por beneficiario —que (en la actividad 1) de por sí estuvo por encima de la media del PMA en términos globales— se incrementó en parte debido a que se efectuaron pagos complementarios a los asociados, se incorporaron nuevos procesos y se prestaron beneficios adicionales.**

208. Los costos de apoyo directo, como porcentaje de los costos operacionales totales, han disminuido a lo largo del PEP y pasaron del 5,8 % en 2018 al 5,2 % en 2021 (véase la tabla 18). Ello puede deberse, en parte, al efecto

positivo de la economía de escala que conllevó el aumento de la asistencia alimentaria a los beneficiarios, como resultado de la crisis venezolana y la pandemia.

**Tabla 18: Costos de apoyo directo como porcentaje de los costos operacionales totales**

Unidad	2018	2019	2020	2021
Costos operacionales directos totales	8 939 207	21 194 643	32 501 064	19 176 935
Costos de apoyo directo	559 877	1 239 220	1 546 357	1 044 647
Costos directos totales	9 499 084	22 433 864	34 047 421	20 221 582
Costos de apoyo directo, como porcentaje de los costos operacionales directos totales	5,8 %	5,5 %	4,5 %	5,2 %

Fuente: Informes anuales sobre el país de 2018 a 2021

210. En la [tabla 19](#), se destaca que el costo por beneficiario entre 2017 y 2020 para la actividad 1 (USD 99,1; USD 52,6; USD 62,9, y USD 117,6), a excepción de 2018, se ubicó por encima de la media anual del PMA de los 59 dólares correspondientes a las transferencias monetarias (CBT)<sup>112</sup>. Sin embargo, el costo por beneficiario de la actividad 3 entre 2017 y 2019 no superó esta media (con USD 35,6, USD 55,3 y USD 27,85, respectivamente). No hay datos disponibles para 2020 y 2021 en cuanto a la actividad 3. Entre 2017 y 2021, el costo unitario de ejecución (que incluye el costo de entrega, el costo de gestión y el costo de los asociados cooperantes) de la actividad 1 estuvo entre el 7 % y el 9 % del valor real transferido al beneficiario, y este porcentaje no disminuyó con el aumento en el número de beneficiarios. Cabe señalar que, para la actividad 3, los costos de ejecución se ubicaron entre el 16% y el 19 % del valor transferido en 2018 y 2019.

**Tabla 19: Análisis de costo por beneficiario**

Act.	Año: Categoría de costos	2017		2018		2019		2020		2021	
		Costo por beneficiario	Benef.	Costo por beneficiario	Benef.	Costo por beneficiario	Benef.	Costo por beneficiario	Benef.	Costo por beneficiario	Benef.
1	TRASFERENCIAS MONETARIAS (CBT) Y CUPÓN PARA PRODUCTOS	91,61	14 277	49,12	107 755	57,93	302 558	109,96	267 407	96,34	280 117
	TRASFERENCIAS MONETARIAS (CBT): COSTO DE ENTREGA	0,01		0,03		0,46		0		0,02	
	TRASFERENCIAS MONETARIAS (CBT): COSTO DE GESTIÓN	3,05		1,31		0,04		0,46		0,42	
	TRASFERENCIAS MONETARIAS (CBT): COSTO DEL ASOCIADO COOPERANTE	4,44		2,13		4,47		7,22		8,61	
<b>TOTAL</b>		<b>99,11</b>		<b>52,6</b>		<b>62,91</b>		<b>117,65</b>		<b>105,4</b>	
3	TRASFERENCIAS MONETARIAS (CBT) Y CUPÓN PARA PRODUCTOS	34,79	17 750	47,69	13 575	23,47	10 625	S/D	S/D	S/.	S/D
	TRASFERENCIAS MONETARIAS (CBT): COSTO DE GESTIÓN	0,81		5,75		4,38		S/D		S/D	
	TRASFERENCIAS MONETARIAS (CBT): COSTO DEL ASOCIADO COOPERANTE	0		1,84		0		S/D		S/D	
<b>TOTAL</b>		<b>35,6</b>		<b>55,28</b>		<b>27,85</b>		<b>0</b>		<b>0</b>	

Fuente: IRM Analytics CBP Grants Balance y COMET R002b: beneficiarios anuales por EE, actividad y modalidad (PEP), 27 de septiembre de 2021. Se han añadido los datos completos de 2021.

211. En lo que atañe a la categoría de costos "transferencias monetarias (CBT): costo del asociado cooperante", se lograron algunas ventajas en la actividad 1 cuando el PMA empezó a gestionar las entregas directamente con los supermercados AKÍ. Esto explica la baja de los costos entre 2018 y 2019. Sin embargo, se informó al equipo que, en 2020, el PMA migró a la plataforma SCOPE, lo cual, si bien facilitó el proceso de transferencias, generó una carga de trabajo inicial para los asociados cooperantes. En aras de compensar este esfuerzo, se les incrementó el pago. Por

<sup>112</sup> PMA (2020). Informe Anual de las Realizaciones.

último, también habría que considerar que, en 2020, se cargaron a esta categoría los costos financieros de las transferencias realizadas por el MIES a sus beneficiarios, ya que el PMA le entregó a esta institución recursos para destinar a los bonos de emergencia.

### 2.3.4 ¿En qué medida se consideraron estrategias alternativas más rentables?

212. **Hallazgo 33. Se evidencia un esfuerzo por identificar alternativas rentables principalmente alrededor de la ejecución del EE5 y el EE1.** Sin embargo, no se observan aún sinergias entre los efectos que permitan disminuir costos, aunque se están haciendo esfuerzos por identificarlas mediante el Sistema Común de Transferencia de Efectivo de las Naciones Unidas. En diciembre de 2018, el ACNUR, el UNICEF, el PMA y OCHA publicaron una Declaración conjunta de asistencia en efectivo. Esta declaración describe el compromiso de los directivos de estas cuatro agencias para garantizar que la asistencia en efectivo se brinde de una manera flexible, apropiada y colaborativa. En el contexto del Sistema Común de Transferencia de Efectivo de las Naciones Unidas, se comunicaron algunos avances importantes, pese a los desafíos de coordinación. Las tres agencias (PMA, ACNUR y UNICEF) han acordado el uso de ProGres a fin de agilizar el proceso de recolección de información y han acordado un proveedor único (el Banco Pichincha). Se ha desarrollado una hoja de ruta común y un mismo sistema de registro e intercambio de datos sobre la población beneficiaria. Aunque este proceso se encuentra en sus inicios, estos avances contribuyen a incrementar la calidad de la respuesta a la vez que favorece la relación costo-eficiencia, ya que se reducen los costos de transacción. Este proceso se está llevando a cabo con apoyo del Despacho Regional y la Sede.

213. **Hallazgo 34. Si bien el uso de un único proveedor de alimentos (supermercados AKÍ) se tradujo en descuentos que el PMA pudo reinvertir para expandir cobertura, este ahorro se hizo a costa de una pérdida del poder adquisitivo de la población seleccionada, dado que los precios del supermercado estuvieron por encima de los precios de mercado.**

214. A la fecha de la evaluación, el PMA hacía esta entrega mediante el uso de cupones (primero físicas y luego virtuales mediante el uso de un código) que permite que los migrantes utilicen el efectivo en cualquier supermercado AKÍ del Ecuador, lo cual garantiza cobertura nivel nacional y el acceso a alimentos con estándar mínimo de calidad y presentación. Se destaca el abandono de los cupones físicos en favor de un código, lo cual disminuye los costos de material y transporte, además de reducir el impacto sobre el medio ambiente y, en el contexto de la **pandemia**, ayuda a disminuir el contacto y exposición al virus.

215. A través de la documentación compartida con el equipo, se evidencia que hubo un esfuerzo previo por identificar la opción con la mejor relación costo-eficiencia para la distribución de las transferencias. Este análisis derivó en la adopción del bono digital por intermedio del Banco Pichincha, después de haber descartado otras opciones, como el uso de compañías de remesas, cuyos precios son más elevados (MoneyGram, Western Union). No obstante, se mantiene la opción de contar con los servicios de otros actores de remesa, como TransferWise que representaría costos menores. Además, la documentación indica que está en marcha un proceso de análisis a través del **Sistema Común de Transferencia de Efectivo de las Naciones Unidas** para la entrega de efectivo a caminantes y disminuir así la dependencia, por parte del PMA, de las cadenas de supermercados, a la vez que se hace un seguimiento regular de los precios de las cadenas contratadas.

216. Una limitación del mecanismo actual es que los cupones solo se pueden canjear en los supermercados AKÍ, que, a pesar de ser un supermercado popular, tiene precios superiores a los de un pequeño comercio, sobre todo, en cuanto a productos frescos (algunos asociados entrevistados estiman que los precios pueden ser un 30 % a 35 % superiores). AKÍ brinda un descuento del 5 % sobre el precio de venta de los productos y también otorga crédito a 30 días. Sin embargo, estos beneficios son aprovechados directamente por el PMA y no se trasladan a los beneficiarios de manera directa. Dicho ahorro aumenta la capacidad adquisitiva del PMA, lo que le permite ampliar su cobertura en el número de beneficiarios.

217. Asimismo, se llevaron a cabo licitaciones para la elección de proveedores en el contexto del EE5 que permitieron identificar las opciones más rentables.

## 2.4. PE4: ¿CUÁLES SON LOS FACTORES QUE EXPLICAN EL DESEMPEÑO DEL PMA Y EL GRADO EN QUE ESTE LLEVÓ A CABO EL CAMBIO ESTRATÉGICO PREVISTO EN EL PLAN ESTRATÉGICO PARA EL PAÍS?

### 2.4.1 ¿En qué medida el PMA utilizó la evidencia existente sobre los desafíos en materia de hambre, seguridad alimentaria y nutrición a la hora de proponer cambios al PEP y en su labor de promoción ante las contrapartes?

218. **Hallazgo 35. Los datos empíricos sobre los desafíos en materia de hambre y seguridad alimentaria, que generó el PMA, se han utilizado adecuadamente para orientar los procesos de promoción ante las contrapartes y posicionar al PMA como agencia técnica.** Esto se puede observar en la creación de políticas, normativas y leyes que se construyeron sobre el diálogo y evidencias que generaron el PMA y otros asociados estratégicos, lo que se considera un logro, a pesar de que el PEP no previó un presupuesto para este efecto.

219. **Hallazgo 36. El PEP (2017-2021) se construye de forma participativa sobre la base de la evidencia obtenida a través de intervenciones, evaluaciones y aprendizajes anteriores.** El diseño del PEP se alimenta de evaluaciones externas y estudios temáticos<sup>113</sup> como el examen estratégico de la seguridad alimentaria y nutricional<sup>114</sup>, que identificaban la pertinencia de muchos de los enfoques y modelos de intervención aplicados en el pasado. Además, el PMA llevó a cabo intercambios con actores estatales, entre los que se destaca un taller multisectorial, realizado en julio de 2016, para examinar las prioridades de los asociados gubernamentales y definir qué tipo de apoyo debía priorizar el PMA en el Ecuador.

220. Los valores de referencia para el diseño del PEP y sus distintos componentes surgieron de las metas alcanzadas en el período anterior a la existencia del PEP, y cada año las metas se actualizaban con esta misma lógica. Por tanto, varían en función de la ejecución programática lograda y del presupuesto disponible. En este sentido, los cambios propuestos para el PEP no han partido del análisis de resultados de los indicadores relacionados con la seguridad alimentaria y los problemas de nutrición, sino más bien de la necesidad de generar cambios para viabilizar la ejecución de las actividades en un contexto cambiante (véase el apartado 3.3).

221. El PMA ha utilizado los datos empíricos existentes, así como ha generado más datos empíricos sobre los desafíos en cuanto a la seguridad alimentaria y nutricional. Se destacan los siguientes productos:

- El análisis de oportunidades y desafíos para el objetivo Hambre Cero que sirvió como base al diseño del PEP, realizado por FLACSO<sup>115</sup>.
- El estudio sobre el impacto social y económico de la malnutrición, realizado en colaboración con la CEPAL y varios ministerios<sup>116</sup>.
- El análisis *Cerrando la Brecha de Nutrientes Ecuador*, que llevó a cabo con el MIES y el MSP, aplicando la metodología desarrollada por Save the Children<sup>117</sup>.
- La evaluación *ex post* del proyecto "Fortaleciendo las Capacidades Locales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional" (CLOSAN).
- El análisis de cierre del proyecto "Vinculación de la Producción Local de Asociaciones de Pequeños Productores para la Preparación del Almuerzo Escolar en las instituciones educativas ubicadas en áreas rurales de las provincias de Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Sucumbíos".
- La sistematización del proyecto piloto "Prevención del Embarazo Adolescente y Atención de Adolescentes Embarazadas en Situación de Vulnerabilidad" y el análisis de información cualitativa en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos.

<sup>113</sup> PMA (2014). Ecuador, Operación Prolongada de Socorro y Recuperación 200275, Operación de Asistencia a Refugiados y Personas Afectadas por el Conflicto en Colombia: Evaluación Final de la Operación del Programa Mundial de Alimentos (2011-2014); PMA (2018). Evaluación final de la relevancia del rol y la respuesta del PMA para avanzar en un enfoque de asistencia alimentaria vinculado a los sistemas de protección social en Ecuador; PMA (2018). Evaluación descentralizada del proyecto FORECCSA 2011-2018: Evaluación Final; IFPRI (2012). *Impact Evaluation of Cash, Food Vouchers, and Food Transfers among Colombian Refugees and Poor Ecuadorians in Carchi and Sucumbíos*; PMA (2016). *Strengthening capacities in food security and nutrition in Latin America and the Caribbean*; PMA (2020). *Migration Pulse Assessment*; PMA (2020). *Migration Pulse, Remote Assessment*.

<sup>114</sup> Véase el detalle en el apartado 1.3 "objeto de la evaluación".

<sup>115</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (2015). *Informe de Revisión Estratégica (IRE): Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en el Ecuador*. Quito, abril de 2015.

<sup>116</sup> CEPAL (2017). Impacto social y económico de la malnutrición: modelo de análisis y estudio piloto en Chile, el Ecuador y México.

<sup>117</sup> PMA y Gobierno del Ecuador (2020). *Cerrando la Brecha de Nutrientes Ecuador*.

- El estudio sobre el efecto de las medidas de contingencia frente a la COVID-19 en el consumo y compra de alimentos de adultos en Ecuador<sup>118</sup>.
- La sistematización de cierre del proyecto “Vinculación de la Producción Local de Asociaciones de Pequeños Productores para la Preparación del Almuerzo Escolar en instituciones educativas ubicadas en áreas rurales de las provincias del Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Sucumbíos”<sup>119</sup>.

222. En el ámbito nacional, se ha constatado el uso de varios estudios realizados por el PMA como base para el trabajo de instancias gubernamentales en la construcción e implementación de políticas públicas y normativas (véase el apartado 2.2). Esto se validó durante las entrevistas. En este sentido, es posible afirmar que los datos empíricos sobre los desafíos en cuanto a hambre y seguridad alimentaria han sido adecuadamente utilizados en los procesos de promoción ante las contrapartes y posicionan al PMA como agencia técnica.

223. De igual forma, se hizo uso de las intervenciones sobre el terreno para alimentar el diálogo político. A modo de ejemplo, se pueden citar la evaluación del proyecto FORECCSA sobre adaptación al cambio climático y la documentación producida en el marco del proyecto de vinculación de los pequeños productores con el proyecto de complementación de la alimentación escolar en áreas rurales de la zona norte del país<sup>120</sup>. En ambos casos, se ha utilizado la evidencia como referencia para la creación de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar y la Estrategia Nacional Agropecuaria para Mujeres Rurales en la asistencia técnica proporcionada por el PMA.

224. Se puede encontrar un resumen de las evaluaciones y los estudios realizados por el PMA en el Ecuador durante la vigencia del PEP en los anexos 5 y 6.

#### 2.4.2 ¿En qué medida el PMA ha podido movilizar recursos suficientes, predecibles y flexibles para financiar el PEP?

225. **Hallazgo 37. No se observan beneficios derivados de la estructura del PEP para la movilización de recursos suficientes. Sin embargo, se constata una gran capacidad para recaudar fondos dirigidos a la asistencia humanitaria, la que es facilitada por la claridad del rol que juega el PMA en la respuesta humanitaria. Asimismo, se comprobó la capacidad del PMA de obtener fondos para nuevas áreas de focalización, como es el caso de la vinculación de la seguridad alimentaria con el cambio climático.**

226. A la fecha de la evaluación, el PMA había logrado una movilización y asignación de recursos del 72,3 %, con importantes variabilidades entre efectos como se refleja en la [tabla 20](#). En cuanto a los recursos del PEP, en la [tabla 20](#) se comparan los valores y porcentajes de cada uno de los efectos estratégicos durante la ejecución del PEP (2017-2022). El EE1 constituye más del 78,6 % de los recursos totales del PEP si se suman los costos operacionales directos (COD), los costos de apoyo directo (CAD) y los costos de apoyo indirecto (CAI). En el EE1 y el EE3 no se presentan diferencias significativas entre los recursos planificados y asignados. En el caso del EE2, se logró movilizar casi la mitad de los recursos planeados. Al igual que en el EE3, el PMA movilizó en torno a la mitad de los recursos previstos para los EE4 y EE5.

**Tabla 20: Recursos del PEP planificados, asignados y gastados entre 2017 y 2021**

EE	PBN	Porc. del PBN	Asignación de recursos	Porc. de recursos asignados	Porc. asignación de recursos del PBN
1	154 019 787	78,1 %	112 176 586	78,6 %	72,8 %
2	5 224 231	26,5 %	2 598 050	1,8 %	49,7 %
3	13 061 691	6,7 %	11 153 822	7,8 %	85,4 %
4	3 578 049	18,1 %	1 483 758	1,0 %	41,5 %
5	2 066 371	10,5 %	1 079 530	0,8 %	52,2 %
Ninguna actividad específica	0	0 %	470 471	0,3 %	n. a.
COD	177 950 129	90,2 %	128 962 216	90,4 %	72,5 %
CAD	7 219 988	3,7 %	5 404 807	3,8 %	74,9 %
CAI	12 077 829	6,1 %	8 319 651	5,8 %	68,9 %
<b>Total</b>	<b>197 247 946</b>	<b>100 %</b>	<b>142 686 673</b>	<b>100 %</b>	<b>72,3 %</b>

Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación sobre la base del documento *ACR1-A\_-Cumulative\_financial\_Overview\_all\_years 13.09.2021*. Nota: los totales de los recursos asignados no consideran el redondeo.

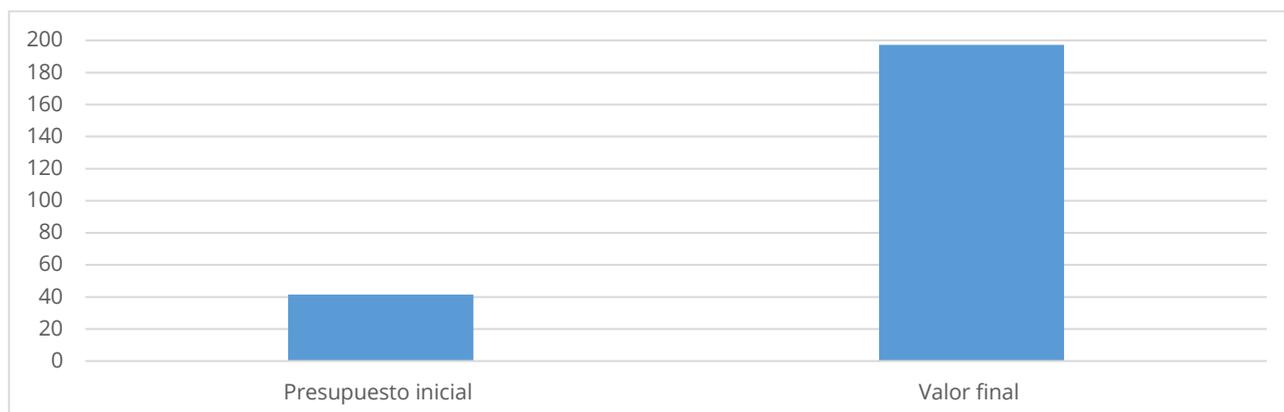
<sup>118</sup> PMA (2021). Impacto de la crisis por COVID-19 en el consumo y compras de alimentos en Ecuador.

<sup>119</sup> Informe final de consultoría elaborado por el Observatorio de Comercio Exterior para la oficina del PMA en el Ecuador, octubre de 2019.

<sup>120</sup> PMA (2019). Lecciones aprendidas y recomendaciones de política – Plan piloto. Octubre de 2019.

227. El plan estratégico para el Ecuador fue aprobado en febrero de 2016 por un valor total de 41,6 millones de dólares. A la fecha de cierre de la evaluación (septiembre de 2021), el total de este valor ascendía a 197.247.946 dólares, lo que denota un crecimiento superior al 200 % (véase la [figura 25](#)). Este crecimiento señala los cambios en el contexto del Ecuador. El país no solo se vio afectado por la **pandemia**, sino también por la crisis de Venezuela que empujó a muchas personas a una situación de movilidad humana, empero es un claro reflejo de la capacidad de la oficina en el país para reaccionar y adaptarse de forma eficiente a los cambios en el contexto (véase la subpregunta 2.1.3). La capacidad para recaudar fondos se vio facilitada por la creación de la Plataforma R4V que ayudó a focalizar la inversión de los donantes. A la vez, sirve como indicador del valor y la confianza que los donantes tienen en la capacidad del PMA, que es considerado como un asociado fiable y bien posicionado para hacerlo, lo cual también se reflejó en las entrevistas realizadas.

**Figura 25: Presupuesto inicial del PEP en comparación con el de septiembre de 2021 (en millones de dólares)**



Fuente: PEP y ACR1-A\_-\_Cumulative\_financial\_Overview all years 13.09.2021

228. Las donaciones también se detallan por país u organización donante, como se puede observar en la [tabla 21](#):

**Tabla 21: Donaciones del PEP que se informaron entre 2017 y 2021, por país u organización (en dólares)**

Donante	2017	2018	2019	2020	13-Sep-21	Total
<b>EE. UU</b>	1 800 000,00	8 000 000,00	23 000 000,00	43 000 000,00	32 000 000,00	<b>107 800 000,00</b>
<b>Alemania</b>		1 136 364,00	1 111 111,00	5 472 464,00	609 756,00	<b>8 329 695,00</b>
<b>Otros fondos y organismos de las Naciones Unidas (excl. CERF)</b>		6 215 979,00		972 364,00		<b>7 188 343,00</b>
<b>Asignaciones regionales o de fondos fiduciarios</b>	2 305 457,00	1 145 937,00	575 787,00	61 348,00	134 005,00	<b>4 222 534,00</b>
<b>Financiación flexible</b>	1 897 457,00	1 423 328,00	-1 012,00	20,00		<b>3 319 793,00</b>
<b>Japón</b>			3 215 434,00			<b>3 215 434,00</b>
<b>República de Corea</b>	1 000 000,00	1 000 000,00				<b>2 000 000,00</b>
<b>Canadá</b>			379 939,00	510 383,00	397 141,00	<b>1 287 463,00</b>
<b>Comisión Europea</b>				1 021 843,00		<b>1 021 843,00</b>
<b>Ingresos diversos</b>	708 304,00	79 677,00	22 319,00	-	-	<b>810 300,00</b>
<b>CERF de Naciones Unidas</b>		536 002,00				<b>536 002,00</b>
<b>Donantes privados</b>		83 272,00			138 160,00	<b>221 432,00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7 711 218,00</b>	<b>19 620 559,00</b>	<b>28 303 578,00</b>	<b>51 038 422,00</b>	<b>33 279 062,00</b>	<b>139 952 839,00</b>

Fuente: Informe anual sobre la situación en materia de recursos, según los datos de The FACTory, 21 de septiembre de 2021

229. **Hallazgo 38. Se observa que el PEP no garantiza un manejo flexible de los fondos en cuanto a su distribución entre las actividades y los efectos estratégicos, debido a que estos están vinculados a objetivos determinados por los donantes.**

230. A pesar del significativo incremento en las contribuciones de los donantes con la actividad 1 del EE1, no fue posible encontrar financiamiento para la actividad 2, ni tampoco readjudicar la financiación de la actividad 1 a la 2 a efectos de distribuir los fondos entre las actividades, según evolución de necesidades y el criterio de la oficina en el país. En consecuencia, se tuvo que interrumpir la actividad 2. Esto pone de manifiesto el poco margen para adjudicar fondos entre los diferentes efectos estratégicos, lo que se identifica internamente como un área de riesgo. Aunque la lógica del PEP es permitir un movimiento flexible de la financiación entre las actividades, esto se ve limitado cuando los donantes asignan la financiación a actividades específicas. Entre 2017 y 2021, el 91 % de las contribuciones se destinaron a nivel de actividades (véase la [tabla 22](#)) y solamente el 8 % de la financiación de los donantes fue asignada al nivel del PEP y tendría capacidad para ser desplazada entre efectos estratégicos y actividades. Es importante señalar que, si bien la asignación a nivel de actividades aumentó con el tiempo, la asignación de los fondos multilaterales flexibles asignados por el SRAC del PMA ha introducido cierta apertura para activar actividades que derivó en restricciones en el acceso a los fondos (véase también párrafo 242).

**Tabla 22: Nivel de asignación de los donantes**

	2017	2018	2019	2020	2021	Acumulativa
<b>A nivel de país</b>	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %
<b>A nivel de efectos estratégicos</b>	28 %	13 %	5 %	12 %	2 %	8 %
<b>A nivel de actividades</b>	72 %	87 %	95 %	88 %	97 %	91 %

Fuente: The FACTory, Estadísticas de previsión y distribución de las contribuciones, 5 de septiembre de 2021

231. Por lo general, los donantes entrevistados destacan el rol del PMA como asociado estratégico que ocupa una posición clara dentro del equipo en el país, debido a su capacidad para dar respuesta a las necesidades de la población más vulnerable, ampliar la escala y la cobertura geográfica para responder al reto migratorio, generar repercusiones en el diseño de políticas y su buena interlocución con los asociados del Gobierno y otros asociados claves del Sistema de las Naciones Unidas. También se resaltó como una fortaleza la capacidad de formular propuestas, aunque en varias ocasiones se recalcó la necesidad de tener mayor focalización o claridad sobre los resultados. Como debilidades de las propuestas del PMA, algunos donantes destacan el alto costo por beneficiario de los proyectos presentados<sup>121</sup>, y la falta de propuestas innovadoras que identifiquen claramente el valor agregado del PMA. En la vertiente positiva, se destaca la capacidad del PMA de asegurar fondos para el EE3.

232. La creación de la Plataforma R4V regional ha facilitado el acceso a fondos para responder a la crisis venezolana, ya que prioriza la seguridad alimentaria y las transferencias monetarias, dos de las áreas que protagoniza el PMA en el Ecuador. A la fecha de cierre de la evaluación, el PMA a nivel regional había recibido 89,5 millones de dólares a través de la plataforma.

233. En cuanto a la **respuesta a la emergencia derivada de la pandemia de la COVID-19**, además de los fondos movilizados mediante la Plataforma R4V, el PMA informó la recepción de fondos provenientes de la Sede del PMA y de la cooperación europea. El destino de estos fondos fue apoyar los programas de protección social del Gobierno del Ecuador a través de la entrega del bono de apoyo nutricional a las mujeres en período de gestación o lactancia, así como a los niños de hasta 24 meses de edad.

234. **Hallazgo 39. Se constató una insuficiente inversión para financiar específicamente las actividades de generación de evidencia, gestión de conocimientos e intercambio de mejores prácticas en el marco del fortalecimiento de capacidades; esta inversión se considera necesaria para la sostenibilidad de los sistemas y procesos una vez concluido el apoyo del PMA.** Se reveló que los donantes no priorizaron el desarrollo de capacidades ni la producción de conocimiento y evidencias. Sin embargo, ha sido posible financiar actividades en esta línea dentro de algunos de los proyectos y se han usado fondos acumulados (por ejemplo, intereses acumulados). Varios de los entrevistados destacan como lección aprendida la necesidad de incorporar el fortalecimiento de capacidades como eje transversal para la sostenibilidad de los procesos y facilitar la obtención de fondos. Es importante que, a la hora de la transversalización, se identifiquen objetivos medibles y presupuestado que permitan lograrlos.

235. En cuanto a los logros, es importante también recalcar que, en 2012, el Ecuador fue el primer país de la región que logró movilizar recursos del **Fondo de Adaptación** para financiar el proyecto FORECCSA, y actualmente está implementando el Proyecto Binacional gracias a la alianza con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

<sup>121</sup> Por ejemplo, la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria (ECHO) plantea un costo promedio de 60 a 100 dólares por beneficiario.

Sostenible de Colombia (Minambiente), y el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador (MAATE). De los 11 proyectos a nivel global que el Fondo de Adaptación lleva adelante con el PMA, solo uno de ellos es el Binacional (y el único dentro del CAF que ha obtenido el PMA); se considera que este proyecto presenta innovaciones al incluir las consideraciones culturales y de nacionalidades, la participación en la formulación, la perspectiva de seguridad alimentaria de los pequeños productores y la ubicación en la región fronteriza.

### **2.4.3 ¿En qué medida el PEP condujo a asociaciones y colaboraciones con otros actores que influyeron positivamente en el desempeño y los resultados?**

236. **Hallazgo 40. La estructura del PEP permitió el fortalecimiento de alianzas estratégicas tanto a nivel de Gobierno como con los organismos de las Naciones Unidas, además de alianzas innovadoras con organizaciones relevantes. Se observa limitada capacidad para la toma de decisiones a nivel de territorio, lo que debilita el posicionamiento y la facultad del PMA de realizar labores de promoción en este nivel.** Las alianzas del PMA con universidades, organizaciones indígenas e incluso con el sector privado, como es el caso de AKÍ, fortalecieron la respuesta del PMA, puesto que pusieron en valor sus capacidades complementarias, reforzaron la coherencia de la respuesta a nivel de país y promovió el enfoque de seguridad alimentaria más allá de sus propias actividades. Esto ha permitido la colaboración activa de la agencia en los procesos de construcción de normativas, políticas públicas nacionales y mecanismos de gestión en sectores, tales como la salud, educación y gestión de riesgos. A nivel nacional, se constata un buen posicionamiento del PMA y una consolidación en el papel de aliado estratégico del Gobierno en calidad de experto en la temática de seguridad alimentaria y nutrición.

237. A nivel territorial, el PMA funge como un articulador de diferentes actores y participa de instancias de coordinación, así como de mesas temáticas, lo cual ha permitido establecer sinergias de trabajo en torno a sus actividades y ha contribuido favorablemente a la consecución de sus resultados. Sin embargo, debe recalcarse que la mencionada limitada capacidad de decisión del personal del PMA a nivel territorial debilita su accionar y su posicionamiento institucional en el territorio.

#### *Colaboración con asociados*

238. En cuanto a los asociados cooperantes, el PMA lleva a cabo procesos que permiten entender la competencia entre diferentes instancias a fin de contar con una red de asociados que puedan participar y aportar desde sus fortalezas a los procesos que ejecuta el PMA. Estos acuerdos se revisan de manera periódica a efectos de identificar los asociados más adecuados dependiendo del lugar y las necesidades.

239. El apoyo a programas específicos, tales como el PAE, se coordinó con instancias de distintos niveles. A nivel nacional, se articuló con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Agricultura y Ganadería la provisión de alimentos producidos por asociaciones locales de campesinos a las escuelas. A nivel local, se acordó con los Gobiernos provinciales y las juntas parroquiales para asegurar la implementación del modelo en las instituciones públicas de cada provincia atendida.

240. En el Sistema de las Naciones Unidas, el PMA participa —como actor fundamental del GTRM— en los procesos de toma de decisiones. Dentro del GTRM, el PMA dirige el grupo de seguridad alimentaria y nutricional, y el de logística, y participa en la dirección del grupo de transferencias monetarias (véase el apartado 2.1.4).

241. El PMA y la **FAO** han articulado acciones para el desarrollo de la Ley Orgánica de Alimentación Escolar (que llevó adelante la FAO) y continúan trabajando sobre su reglamento e implementación mediante proyectos piloto con el MINEDUC.

242. Se constata una coordinación sobre acciones en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres con otras agencias, particularmente con **ONU Mujeres**.

243. **Junto a UNICEF**, el PMA dirige la mesa interagencial de nutrición, en la que se abordan, entre otros, el problema de la desnutrición crónica infantil. Juntas han abogado para que el Gobierno diera prioridad a esta problemática y al desarrollo de la estrategia nacional.

244. La **FAO**, el **PMA** y el **UNICEF** participan en el comité interinstitucional sobre alimentación escolar, en el que también hay representación de la sociedad civil.

245. Se observa la oportunidad para involucrarse en el trabajo articulado y de promoción sobre la inclusión social de la población migrante y refugiada que realizan otras agencias, como la OIM, el ACNUR, el PNUD y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las cuales tienen programas en marcha cuyo objetivo es la inserción laboral.

246. Con respecto a las **organizaciones de segundo grado** que agrupan a comunidades indígenas y afrodescendientes, el PMA ha llevado a cabo un proceso de coordinación que ha viabilizado la ejecución de las actividades tanto del proyecto FORECCSA como del Proyecto Binacional. Dadas las características de este último, también ha entablado vínculos con su contraparte colombiana.

247. Finalmente, con respecto a la **Academia**, el PMA se ha asociado con universidades para la generación de conocimientos e información para la toma de decisiones, por ejemplo, las plataformas de aprendizaje en el marco del Proyecto Binacional (EDUFAMI, EQUIFAMI y RIESGOFAMI). Además, el PMA ha contado con varias instituciones para la realización de estudios específicos.

#### **2.4.4 ¿En qué medida el PEP proporcionó la flexibilidad operativa suficiente y qué efectos tuvo esta sobre los resultados?**

248. **Hallazgo 41. Durante la evaluación, se pudo evidenciar que la estructura del PEP proporcionó gran flexibilidad operativa para adaptarse a los cambios contextuales y de necesidades, así como a las diferentes demandas. Esto se manifestó en la capacidad de adaptación de las metodologías de trabajo, la introducción de nuevas áreas de trabajo (EE5 y la actividad 10) y la expansión de la cobertura. Sin embargo, la percepción sobre el terreno es que en el marco del PEP se tiene menos capacidad de reacción.**

249. Durante la toma de datos, se comprobó que hubo discrepancia de opiniones —entre el personal entrevistado en Quito y aquel sobre el terreno— respecto de si la estructura del PEP hubiese permitido una flexibilidad mayor que la que había anteriormente para adaptar la estrategia a los cambios en el contexto. Por ejemplo, el personal de Quito considera que si ocurre un desastre es posible tener acceso en poco tiempo a fondos de emergencia; por su parte, los técnicos entrevistados fuera de la capital consideran que el PEP ha dificultado su capacidad para disponer de recursos para atender a situaciones puntuales, lo cual debilita su posicionamiento, de cara a otras agencias y autoridades locales.

250. Se observaron varias instancias de flexibilidad operativa en el desarrollo de estrategias en el contexto del PEP. Por ejemplo, en la asistencia a migrantes y refugiados (EE1), se desarrolló una metodología de entrega “en la ruta” en aras de continuar atendiendo a la población vulnerable dentro de las limitaciones impuestas por las autoridades en las zonas urbanas.

251. Un claro ejemplo de flexibilidad operativa del PEP se ve reflejada en la capacidad de expansión con presencia sobre el terreno de 4 a 16 localidades. La presencia del PMA en el territorio ha ido aumentando según la necesidad y presencia de la población en situación de movilidad humana en diferentes sectores del país.

252. Otro ejemplo de la flexibilidad operativa es el de los cambios en favor de que los beneficiarios de los cupones para alimentos puedan realizar su compra en cualquier provincia del país. Esto antes era imposible, ya que solo podían comprar alimentos a proveedores locales, mientras que hoy en día esa pueden hacerlo en la cadena de supermercados AKÍ, que tiene locales en todo el país.

253. En cuanto al proyecto de complementación de la alimentación escolar (EE2), el modelo de ejecución se adaptó a cada contexto. Esto permitió obtener resultados con las diferentes estrategias. En algunos casos, se colaboró con los GAD y las APP (Carchi e Imbabura), en otros, se vinculó directamente a las madres y los padres (Sucumbíos) con el GAD, a falta de productores y asociaciones en la provincia que pudieran proveer producto de forma constante y en cantidades necesarias. En una situación (Esmeraldas), el PMA trabajó directamente con las APP.

El aspecto operativo del Proyecto Binacional es más complicado. Si bien el PMA dispone de procedimientos institucionales estandarizados, existen varios niveles de decisión en cada uno de los países: la coordinación nacional del proyecto, la gerencia del proyecto y la dirección de la oficina en el país. La figura de coordinación binacional facilita la comunicación y toma de decisiones entre oficinas, pero se señalan desafíos en la articulación interna y también externa con cada uno de los Ministerios de Ambiente implicados.

254. **Hallazgo 42. Se observaron varias adaptaciones de la estrategia para poder responder mejor durante la pandemia.** Por ejemplo, se dejó de usar los cupones para las transferencias monetarias (CBT) destinadas a personas en situación de permanencia, quienes recibían este beneficio durante 6 a 12 meses. En su lugar, se adoptó un sistema de códigos, que ya se venía probando y al cual se podía acceder por vía telefónica; esto redujo significativamente el contacto. Además, entre 2020 y 2021, el monto de la transferencia se incrementó en 5 dólares por miembro familiar —hasta un máximo de 20 dólares por familia— a efectos de incluir los gastos en productos de higiene, cuya financiación corrió por cuenta del UNICEF. De igual forma, se incrementó la atención

telefónica y por vía remota. Los asociados del EE1 entrevistados valoraron la agilidad en la coordinación y la capacidad de adaptación del PMA a las realidades de cada territorio donde brindaba asistencia.

### 2.4.5 ¿Qué factores pueden explicar los logros del PMA y el grado en que este llevó a cabo el cambio estratégico previsto en el PEP?

255. La evaluación ayudó a identificar una serie de factores que facilitaron o limitaron el progreso del PEP, tal como se describen a continuación.

#### Factores limitantes en la obtención de los objetivos estratégicos

256. **Hallazgo 43. A través de la evaluación, se identificaron una serie de factores que limitaron la respuesta del PMA. Los principales son la compartimentación de la gestión; la falta de integración del seguimiento en la gestión de los programas, y un escaso análisis de riesgos.**

257. **Compartimentación de la gestión.** Si bien el PEP aspira a dar una respuesta más integral, a nivel interno aún se observa una gestión compartimentada que más bien se ajusta a la lógica de los proyectos, con limitada interacción entre los encargados o gerentes. Esto se evidencia en la falta de sinergias entre los efectos. Se ha informado que, a nivel operativo, se da la misma situación, por ejemplo, algunos consideran que se pierden oportunidades al tener a especialistas de nutrición en cada uno de los distintos programas en lugar de agruparlos en un área de nutrición común; además, se informa que existe un intercambio muy limitado entre estos.

258. **El seguimiento se ve como una cuestión independiente de la gestión de programas.** Esta compartimentación se hace todavía más evidente en el área de seguimiento. Por lo general, la función de seguimiento se percibe como un asunto independiente y paralelo a la gestión de programas. Esto se observa en lo siguiente: 1) a menudo, los gestores de programas no están familiarizados con el sistema de seguimiento y sus indicadores; y 2) la gestión de los programas se suele hacer mediante herramientas *ad hoc* de seguimiento distintas a las “oficiales”, cuyos indicadores no están necesariamente alineados con los del PMA, y 3) los gestores de programa no reciben, y evidentemente no utilizan, la información del área de seguimiento —en base al Marco de resultados institucionales del PMA— para la toma de decisiones.

259. **Se evidencia un limitado análisis de riesgos.** Se compartió con el equipo de evaluación un análisis de riesgos y su actualización (septiembre de 2020 y enero de 2021) y se observan una serie de debilidades, a saber: 1) se focaliza, sobre todo, en los riesgos operativos y no de contexto. No se realizan análisis de contingencia, por ejemplo, cuáles serían las necesidades del PMA en caso de que se abra la frontera y se genere un incremento importante de flujos migratorios; 2) algunos de los riesgos no están acompañados de las medidas de mitigación correspondientes, y 3) algunas medidas de mitigación no parecen efectivas (véase el ejemplo de la [tabla 23](#)).

**Tabla 23: Ejemplo de medida de mitigación**

Título del Riesgo	Descripción del Riesgo	Nuevas Acciones de Mitigación
Drástico cambio de escenario migratorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se mantiene el contexto de Venezuela</li> <li>- Considerable aumento / disminución del flujo migratorio</li> <li>- Cambio en la planificación de atención - población en tránsito / permanencia</li> <li>- Contexto de COVI-19 - cambios en los medios de vida en la población venezolana</li> <li>- Cambio en la política migratoria/ Nuevo Gobierno</li> <li>- Vacíos legales en la política migratoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plataforma regional.</li> <li>- Seguimiento a los reportes de Gobierno.</li> </ul>

Fuente: Oficina del PMA en el Ecuador

260. Esta debilidad se observa también dentro de proyectos. Tal es el caso del Proyecto Binacional o el proyecto FORECCSA, que han sido elegidos para mitigar los efectos del cambio climático, pero no se aplicaron en las zonas más afectadas. Se ejecutaron a petición de las autoridades centrales (proyecto FORECCSA) o las autoridades locales (Proyecto Binacional), en lugar de hacerlo en función de la vulnerabilidad.

261. **Hallazgo 44. Se observan algunos desajustes en el ámbito de los recursos humanos de la oficina en el país, posiblemente relacionados con la rápida expansión de la oficina y las nuevas contrataciones, que**

**derivaron en sobrecarga de trabajo, ajustes de perfiles, responsabilidades y exigencias de algunos programas, así como en la incapacidad de retener el aprendizaje institucional.**

262. El PEP plantea un giro estratégico hacia el diálogo político de alto nivel, sin embargo, se observa que — además del gestor— solo hay dos oficiales de programa (uno internacional y otro nacional) y que el personal en territorio es subalterno *junior* (contrato de servicio, nivel SC-L4). Sin poner en entredicho la pericia del personal en el territorio, que se consideró adecuada y buena en las zonas visitadas, algunas contrapartes informan que su perfil subalterno *junior* y la escasa capacidad de decisión que conlleva estos grados limitan la capacidad del PMA de realizar tareas de promoción en las negociaciones y ante otras agencias y asociados.

263. El 77 % del personal de plantilla —al momento de la evaluación— había comenzado a trabajar con el PMA después de iniciado el PEP; y el 66 %, en los últimos dos años, lo que supone un riesgo, ya que el personal nuevo debe pasar por un proceso de adaptación y familiarización con los mecanismos y procesos del PMA, especialmente dado que, en varios casos, el comienzo había sido por vía remota.

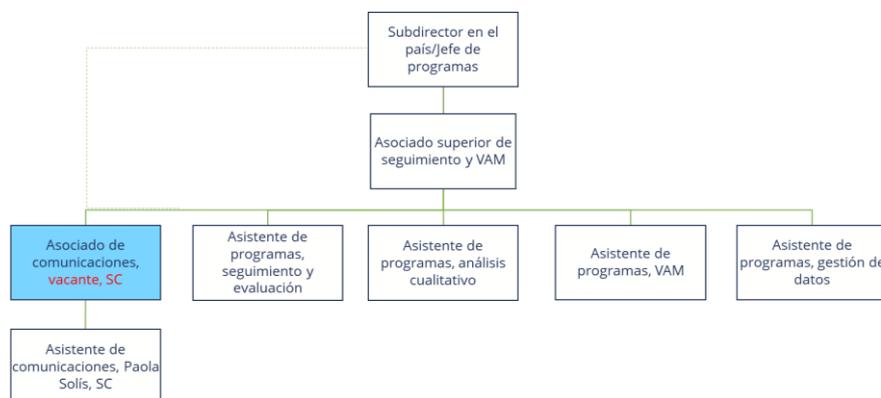
264. La oficina en el país ha realizado esfuerzos a fin de fortalecer las capacidades y los perfiles del personal, e irse adaptando a las nuevas necesidades. Por ejemplo, a partir de julio y agosto de 2020, se integraron al equipo en el país una Oficial CBT *senior* y una Oficial nacional en transferencias monetarias (CBT). Igualmente, se contrató un oficial para el fortalecimiento de capacidades y un agente de coordinación en asuntos de género. Sin embargo, este crecimiento en personal no ha sido siempre consecuente con las necesidades. Por ejemplo, el área de servicios (finanzas) no creció en proporción al aumento de los fondos que se manejaban y aún sigue con las mismas tres personas (aunque uno de los puestos pasó a ser un contrato de plazo fijo [FT]), a pesar del incremento en el volumen de trabajo.

265. En este proceso de ampliación de recursos, no se ha podido garantizar siempre el perfil adecuado. Por ejemplo, se informó que la oficial de género no tenía experiencia previa en esta área, sino que, según pudo saber el equipo de evaluación, el objetivo era capacitarla con el apoyo del personal del proyecto conjunto. Dado que uno de los objetivos principales de este puesto es la capacitación al resto del personal y contrapartes en temas de género, es necesario un compromiso sólido de formación que le permita alcanzar sus objetivos. En cuanto al EE5, al inicio del PEP no existía una unidad de logística y si bien esta se creó, no se contrató a personal especializado. En cambio, el personal ya contratado que cumplía otras funciones se ocupó de esta tarea, aunque no recibió una formación específica en temas logísticos, lo cual además supuso una sobrecarga de trabajo.

266. La oficina en el país realizó una revisión de la estructura en 2016, y una revisión de puestos críticos o con mayor desfase en el período 2019-2020. Se comprobó que había un desfase entre el volumen y la responsabilidad de los cargos, que daba lugar a sobrecargas de trabajo y dificultades de retención y atracción de personal. Por ejemplo, hay un oficial nacional que administra los efectos estratégicos 2, 3 y 4, y, a partir de marzo de 2021, se ha incorporado solo una persona para que colaborara con el EE4. Si bien a nivel presupuestario, estos efectos estratégicos tienen un peso menor que el EE1, siguen requiriendo de tiempo para su ejecución (por ejemplo: seguimiento, informes a donantes, etc.). Se han creado algunos puestos adicionales de soporte (contratos de servicio o acuerdos de servicios especiales [SSA]) a modo de mitigación.

267. Uno de los hallazgos está vinculado a la limitada sistematización y divulgación de los aprendizajes (véase la [figura 26](#))

**Figura 26: Estructura de la oficina en el país, sección de seguimiento y VAM**



Fuente: Oficina del PMA en el país

268. **Hallazgo 45. Cabe resaltar las medidas que se tomaron durante la pandemia para apoyar al personal**, como son el nombramiento del Comité de Bienestar del Personal; las inducciones ampliadas por parte de unidad de Tecnologías de la Información (TEC) para el uso de herramientas digitales; la autorización a usar en casa sillas ergonómicas o pantallas para reducir la fatiga; las charlas sobre bienestar, manejo del estrés, asesoramiento personal virtual y seguimiento de los casos que requieren mayor atención. Además, se han adaptado las oficinas para permitir el distanciamiento necesario, y las nuevas oficinas incluyen espacios en el exterior.

#### *Factores facilitadores en la obtención de los objetivos estratégicos*

269. **Hallazgo 46. En la evaluación, se han identificado algunos factores facilitadores que permiten que el PMA logre sus objetivos durante el PEP, varios de los cuales ya se han reflejado a lo largo del documento. Los principales son la credibilidad de las competencias técnicas del PMA ante contrapartes y asociados, el apoyo del Despacho Regional, la amplia presencia en el territorio para entender y valorar de primera mano los cambios y las necesidades contextuales y la promoción de liderazgo local.**

270. **Reconocimiento del PMA como actor estratégico.** En las entrevistas a contrapartes, asociados y donantes, se destaca como fortaleza el posicionamiento del PMA que se sustenta en una imagen de solidez técnica, voluntad de acompañamiento y claridad de objetivos. Dado que, en este sentido, se diferencia de otras agencias en el contexto nacional, se ha ganado el reconocimiento de los actores gubernamentales nacionales y locales, así como de las contrapartes y asociados, lo cual constituye una fortaleza que lo posiciona y permite realizar su labor de promoción en el marco del desarrollo.

271. El **apoyo del Despacho Regional** en el área de género y en lo relativo al manejo de datos y generación de lineamientos y procesos se estima clave para que se lleven a cabo los procedimientos de seguimiento que permiten informar respecto de los resultados de los indicadores institucionales con rigor metodológico.

272. La **presencia del PMA en el territorio** —ya sea con la asistencia humanitaria a población migrante y refugiada y a otros grupos de población vulnerable o con intervenciones de seguridad alimentaria, mediante el apoyo a la agricultura familiar campesina y a las medidas de adaptación al cambio climático y el acompañamiento técnico a contrapartes— es altamente valorada y se considera una de las ventajas comparativas del PMA en el Ecuador. **Asimismo**, se evidencia un alto nivel de compromiso y dedicación por parte del personal en el territorio: un factor clave para la consecución de los objetivos del PMA en las zonas en las que tiene presencia.

273. **Cabe destacar la promoción del liderazgo local**, como, por ejemplo, en el caso del **proyecto de complementación de la alimentación escolar** mediante el **liderazgo de una institución a nivel territorial** o del Proyecto Binacional con las contrapartes tripartitas. Esto garantiza que los procesos se realicen de manera más expedita (permitiendo utilizar los procesos del PMA), lo cual facilita la planificación y operatividad de las actividades, pero a la vez fortalece la relevancia y apropiación, y, por consiguiente, potencialmente, la sostenibilidad.

# 3. Conclusiones y recomendaciones

## 3.1 Conclusiones

A continuación, se presentan las conclusiones de la evaluación que derivan de los hallazgos presentados en las secciones anteriores y que están de acuerdo con los criterios de evaluación. Seguidamente, se desprenden las recomendaciones contrastadas con la oficina en el país, que toman en consideración los intercambios surgidos en el taller de aprendizaje realizado con dicha oficina y las contrapartes nacionales el 7 de diciembre en Quito. En el anexo 19, se presenta la vinculación entre las conclusiones y las recomendaciones y, en el anexo 17, un resumen de los participantes de estos talleres.

Se destaca la capacidad de la estructura del PEP para facilitar el giro estratégico previsto a la vez que permitió conseguir un avance significativo a nivel de los objetivos estratégicos fijados. De igual modo, dejó suficiente flexibilidad —con restricciones en el ámbito financiero— para adaptarse a los cambios tan significativos e inesperados que sucedieron al inicio del PEP debido a la crisis venezolana y al incremento significativo del flujo de personas en movilidad humana. Asimismo, durante los últimos dos años, se debieron efectuar adaptaciones programáticas, así como en la metodología de trabajo interna en aras de responder a la **situación pandémica**.

### *Posicionamiento estratégico y coherencia del PMA en el Ecuador*

**Conclusión 1. A través del plan estratégico para el país (2017-2021), el PMA ha sabido conjugar su doble mandato de salvar vidas y cambiar la vida de las personas en el Ecuador con habilidad y acierto, buscando dar respuesta a las necesidades de diversa índole y naturaleza.** El diseño del PEP y las directrices que se aplicaron durante su vigencia permitieron que el PMA se posicionara como aliado imprescindible en dos respuestas humanitarias de calado: la crisis de refugiados de Venezuela y la pandemia sin precedentes de la COVID-19. De este modo, quedó confirmado su liderazgo en el país en el mandato humanitario. Asimismo, el PMA puso en valor su experiencia en la lucha contra el hambre a través de una actuación de mediano plazo, dirigida a abordar las causas profundas del hambre, con la cual buscó contribuir a la consecución de los objetivos del Hambre Cero, revitalización de las alianzas, refuerzo de capacidades y fortalecimiento de políticas públicas. Este nuevo rol estratégico merece una continuada inversión a nivel de personal para asegurar el perfil adecuado para participar y abogar en foros donde se debaten políticas públicas nacionales tanto a nivel central como en el terreno. El doble posicionamiento fue pertinente y adecuado a las necesidades y prioridades del país, y ha consolidado al PMA como un referente en el área de la seguridad alimentaria, logística y asistencia humanitaria.

### *Pertinencia*

**Conclusión 2: El actuar del PMA se ve fortalecido por su anclaje en prioridades nacionales y alianzas estratégicas, empero se observa la necesidad de mayor definición y concreción del triple nexo (acción humanitaria, asistencia para el desarrollo y construcción de la paz) y el enfoque de protección.** El PEP está en consonancia con los principales lineamientos nacionales y el trabajo del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador mediante el MANUD (ahora, MCNUDS), característica que también se destaca en su participación en foros de alto nivel, como el GTRM y las mesas temáticas. Y, lo que es más importante, el accionar del PMA responde a las prioridades identificadas por la población seleccionada y a la evolución de las necesidades y del contexto, lo cual confirma su capacidad de adaptación. Esta alineación y capacidad para adaptarse al entorno dinámico han garantizado la pertinencia de la respuesta, que se ha construido en colaboración con actores nacionales mediante la creación de alianzas que refuerzan la coherencia del PEP y el potencial de sostenibilidad. Sin embargo, se concluye que existen oportunidades para fortalecer y definir mejor el triple nexo mediante una mejor coordinación con otros actores. Asimismo, debe actuar más en la prevención de conflicto mediante una mayor inclusión de la población de acogida.

### *Eficacia*

**Conclusión 3. El PEP logró contribuciones significativas al ODS 2, al ODS 17 y a la Agenda 2030 en general.** Mediante su accionar, el PEP contribuyó a fortalecer la respuesta humanitaria del Gobierno en lo relativo a la pandemia y a la crisis venezolana. Haciendo uso de los sistemas de protección social, favoreció el fortalecimiento de las capacidades de los actores nacionales tanto a nivel nacional como territorial, y, mediante la capacitación, promovió procesos participativos. A través del apoyo a las estructuras de coordinación, dio lugar a una mejor

productividad de los sistemas agroalimentarios y a un incremento en la diversificación y el acceso de alimentos nutritivos por parte de población vulnerable. No obstante, falta fortalecer su vinculación con algunas de las áreas de prioridad nacionales, como son la malnutrición y la obesidad.

**Conclusión 4. Se han logrado importantes avances en el fortalecimiento del enfoque de género tanto a nivel de la oficina en el país como de la integración de programas. Se destacan los logros en la capacidad del PEP de generar repercusiones en los procesos nacionales de relevancia, aunque los desafíos relativos a la inseguridad suponen todavía un reto para la oficina en el país.** El PMA ha fortalecido su enfoque de género, trabajando con asociados estratégicos, como ONU Mujeres, y brindando asistencia técnica a políticas públicas con enfoque de género, así como a procesos de diálogo y eventos de movilización social. La importancia estratégica de las cuestiones de género para la oficina en el país queda confirmada con la creación del Plan sobre Género y Protección en 2020 y la designación de un agente de coordinación en asuntos de género. A pesar de esta apuesta y la óptima integración del enfoque de género en los programas, se constata la necesidad de continuar incrementando las capacidades en el seno de la oficina en el país y de mejorar el sistema de seguimiento. Desde el punto de vista de la protección, a través de la evaluación, se encontraron desafíos importantes que ponen en riesgo tanto a hombres como a mujeres migrantes y refugiadas, y guardan relación con la creciente inseguridad, el narcotráfico y los servicios sexuales como estrategia de supervivencia. Estas problemáticas afectan a ambos sexos y deberían tenerse más presentes a la hora de diseñar los programas y adaptar la focalización.

**Conclusión 5: La oficina en el país ha sido pionera en combatir la inseguridad alimentaria mediante el fortalecimiento de sistemas de resiliencia y adaptación al cambio climático a través de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. No obstante, existen retos en materia financiera, de diseño e implementación para confirmar y mantener los beneficios de este enfoque.** El PMA contribuyó decisivamente a través de la prestación de asistencia técnica al establecimiento de la vinculación entre la adaptación al cambio climático y la seguridad alimentaria como un enfoque adoptado por el Ministerio del Ambiente y los Gobiernos subnacionales en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Además, prestó un apoyo contundente al refuerzo de capacidades en este ámbito. Existen oportunidades para una mayor expansión en materia de adaptación al cambio climático, análisis de vulnerabilidad y de riesgos generales, incluidos los impactos ambientales, y diversificación de actividades de resiliencia en la producción agrícola (cosecha y pérdidas poscosecha), así como oportunidades de generación de ingresos para las mujeres. Los retrasos en la implementación, la baja ejecución presupuestaria y la falta de seguimiento de las acciones limitaron la efectividad de las intervenciones.

**Conclusión 6: La nutrición es una prioridad para el PEP y, si bien se ha integrado de manera adecuada, el tratamiento que recibe resta visibilidad y coherencia a sus actividades. Además, se constata la necesidad de fortalecer la desnutrición como eje clave nacional.** El PEP no tiene un objetivo específico de nutrición en línea con las directivas institucionales de mantener la transversalidad de la nutrición, priorizando el acceso y la diversidad en la alimentación. Si bien el PMA ha incorporado algunos de los temas más tangentes en el país, como la desnutrición crónica y la lactancia materna, el nuevo PEP presenta la oportunidad de fortalecer el trabajo en estas áreas prioritarias y la transversalización del trabajo en nutrición.

### ***Eficiencia de la estructura del PEP para la respuesta del PMA en el Ecuador***

**Conclusión 7. El PMA ha sabido utilizar sus fortalezas relativas para consolidar en el país su liderazgo en el mandato humanitario, ya que demostró capacidad de movilizar fondos y ampliar la asistencia en el contexto de la pandemia. Sin embargo, el hecho de que tan solo el 2 % de los fondos del PEP no estaban asignados a una actividad o efecto estratégico específico refleja la falta de flexibilidad presupuestaria que limitó la continuidad de algunas intervenciones.** El diseño del PEP y las directrices que se aplicaron durante su vigencia permitieron que el PMA se posicionara como aliado imprescindible en las dos respuestas humanitarias de calado: la crisis de refugiados de Venezuela y la pandemia de la COVID-19. De este modo, consolidó su liderazgo en el mandato humanitario. Este logro viene reforzado por los tiempos de respuesta óptimos, sobre todo, en lo referente a la respuesta humanitaria, aunque esta rapidez no se generalizó en otros efectos estratégicos, en los que se incurrió en retrasos debidos a factores externos e internos. Esta capacidad de adaptación permitió que el PMA mantuviera e, incluso, aumentara su posición estratégica, así como observara cómo el presupuesto del PEP triplicaba su volumen, lo cual refleja la confianza de los donantes. Sin embargo, la estructura no permitió suficiente flexibilidad financiera entre los efectos cuando la asignación de fondos se realizó a nivel de efecto estratégico o actividad, para garantizar la continuidad de todas las actividades planificadas. En parte, la asignación de fondos multilaterales, asignados por el SRAC, ha logrado reparar este reto. Los beneficios de la estructura del PEP no siempre se materializan sobre el terreno.

**Conclusión 8: El PEP sirvió de marco pertinente y, a la vez, flexible que permitió al PMA mantener y fortalecer su posición estratégica en el país, así como adaptarse a las necesidades cambiantes. Falta una mayor integración y generación de sinergias entre sus componentes.** La estructura del PEP permitió que las adaptaciones sucediesen con la necesaria rapidez. A modo de ejemplo, se pueden citar la creación y financiación del EE5 que no estaba en el PEP original y responde a la pandemia, y la expansión geográfica o la adaptación de la entrega del bono en la ruta, que demuestra la adaptabilidad y el posicionamiento del PMA frente a los asociados nacionales y donantes. Sin embargo, a nivel estratégico, el PEP planteaba un giro de una perspectiva de proyectos a una propuesta más integrada que en la práctica no se ha observado. Como consecuencia, no se observan sinergias entre los efectos, ni una reducción de los costos de transacción. Tampoco es posible articular los indicadores con seguimiento financiero.

**Conclusión 9: A nivel programático, se identifican debilidades en los procesos de apoyo y seguimiento de los programas que no están cumpliendo debidamente con la función de informar sobre el progreso de las metas y los objetivos fijados. Los sistemas de gestión de los programas del PEP están bien articulados a nivel de proyecto, pero hay problemas de gestión de conocimientos para retroalimentar las decisiones gerenciales y de seguimiento, lo que limita el grado de evaluación de las contribuciones a las metas a largo plazo y a los objetivos estratégicos.** El sistema de seguimiento del PEP presenta limitaciones que afectan la eficacia del seguimiento, la rendición de cuentas, y el uso de evidencia para el aprendizaje y la planificación de las intervenciones. Los ámbitos programático y presupuestario no se articulan entre sí, por lo que no es posible realizar un análisis sólido de la relación costo-eficacia de las actividades realizadas. Por otra parte, los indicadores identificados no son suficientes para verificar el cumplimiento de objetivos, carecen de metas claras mantenidas en el tiempo, y no se recopilan de forma sistemática, lo cual limita su habilidad de orientar la gestión y dirección de la programación. Las debilidades observadas respecto a la retención y transferencia de aprendizaje, tales como las relacionadas a la alimentación escolar y su vinculación con los pequeños productores, sugieren la necesidad de reforzar los enfoques de gestión de conocimientos, de modo que puedan contribuir a la sostenibilidad y visibilidad del accionar del PMA.

### 3.2 Recomendaciones

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
1	<b>Reforzar el enfoque del triple nexo (acción humanitaria, asistencia para el desarrollo y consolidación de la paz) y de protección en las intervenciones del PMA en el Ecuador, aprovechando los sistemas de protección y las alianzas existentes</b>	Estratégica	Director en el país	Oficina en el país, despacho regional, Departamento de Elaboración de Programas y Políticas (Sede)	Alta	Enero de 2023
	1.1 Incorporar a las comunidades de acogida en las intervenciones del PMA como estrategia de prevención de los conflictos		Director en el país	Oficina en el país	Alta	Enero de 2023
	1.2 Evaluar y actualizar los criterios de vulnerabilidad para incluir la perspectiva de género y los riesgos específicos que afrontan los hombres adultos en el contexto actual (desde el punto de vista de la protección), y los criterios de vulnerabilidad climática y ante desastres		Director en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Enero de 2023
	1.3 Organizar una reunión de planificación con los asociados para buscar y definir nuevas oportunidades de trabajo conjunto y colaboración en el triple nexo		Director en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Diciembre de 2022
	1.4 Realizar evaluaciones de los riesgos y la vulnerabilidad que tengan en cuenta los criterios de impacto ambiental		Director de programas de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Diciembre de 2022

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
	1.5 Elaborar orientaciones sobre los programas para el personal y los asociados del PMA, enumerando una amplia gama de actividades posibles para la mejora de la resiliencia a través de la producción agrícola (cosechas y reducción de las pérdidas poscosecha) y la generación de ingresos para las mujeres. Las orientaciones servirán de base para efectuar una selección justificada y documentada de futuras actividades en las esferas de la resiliencia y el cambio climático, vinculadas a las intervenciones humanitarias de la oficina en el país cuando sea posible		Director de programas de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Diciembre de 2022
2	<b>Aprovechar la posición estratégica del PMA y las lecciones aprendidas sin dejar de reforzar su papel en la prestación de apoyo al diseño y la ejecución de las políticas públicas. Esta recomendación puede aplicarse adaptando el perfil de los recursos humanos de la oficina en el país, sistematizando los conocimientos y elaborando un plan de promoción y gestión de los conocimientos junto con el Gobierno</b>	Estratégica	Director en el país	Oficina en el país	Media	Junio de 2023
	2.1 Reforzar los recursos humanos de la oficina en el país con las competencias técnicas y políticas necesarias para proporcionar apoyo técnico al Gobierno en el diseño y la ejecución de los proyectos y políticas e incorporando un enfoque que propicie la transformación de las relaciones de género		Director en el país	Oficina en el país	Media	Junio de 2023
	2.2 Sistematizar el aprendizaje y los logros relacionados con las actividades de alimentación escolar y su conexión con la producción de los pequeños agricultores		Director en el país	Oficina en el país	Media	Junio de 2023

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
	<p>2.3 Elaborar un plan de promoción y gestión de los conocimientos orientado a garantizar el intercambio de conocimientos en apoyo de la estrategia nacional de alimentación escolar, otros programas de nutrición y protección social, las estrategias nacionales para las compras públicas de alimentos y para las propias actividades de transferencias de base monetaria del PMA. En cuanto a la gestión de los conocimientos, el PMA debería dar prioridad a sistemas e instrumentos para compilar y divulgar el aprendizaje y los logros</p> <p>Las posibles esferas de aprendizaje son el fortalecimiento de las capacidades para las asociaciones de pequeños agricultores en toda la cadena de producción, el fomento de los mercados de alimentos locales e institucionales y la reducción de los obstáculos en el sistema de compras públicas</p>		Director de programas de la oficina en el país	Despacho regional, Dirección de Innovación y Gestión de los Conocimientos (Sede)	Media	Diciembre de 2022
3	<b>Revisar la estructura del PEP para incluir una definición clara de los mecanismos de coordinación con el fin de aumentar las sinergias internas entre los efectos estratégicos a lo largo del ciclo de los proyectos, en particular en lo referente a evaluación de las necesidades, la selección de los beneficiarios y el diseño, la ejecución y el seguimiento de las actividades</b>	Estratégica	Director de programas de la oficina en el país	Despacho regional, Departamento de Elaboración de Programas y Políticas (Sede)	Alta	Enero de 2023
4	<b>Garantizar que la nutrición se aborde como tema transversal en el nuevo PEP, haciendo hincapié en la prevención de la malnutrición crónica y la obesidad y en el fomento de la lactancia.</b>	Estratégica	Especialista en nutrición de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Enero de 2023

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
	4.1 Formular una teoría global del cambio para el nuevo PEP que tenga en cuenta la dimensión nutricional e incluya planes y un presupuesto que permita disponer de recursos humanos y financieros suficientes para garantizar la integración de los enfoques con dimensión nutricional en todos los efectos estratégicos, así como la creación de una dependencia especializada en nutrición, dotada de la experiencia necesaria en malnutrición crónica, lactancia materna, promoción de cambios de comportamiento y protección social con dimensión nutricional		Especialista en nutrición de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Julio de 2022
	4.2 Garantizar que en el nuevo PEP se amplíen las intervenciones en favor de las mujeres embarazadas y las madres lactantes, como grupo con vulnerabilidades nutricionales específicas, a fin de incluir mejores prácticas de alimentación de lactantes y niños pequeños, y unos mecanismos reforzados que permitan, cuando sea necesario, derivar a las personas a servicios especializados para el tratamiento de los casos		Especialista en nutrición de la oficina en el país	Oficina en el país	Alta	Enero de 2023

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
5	<b>Mejorar la integración de los sistemas de seguimiento, gestión de programas y seguimiento financiero, de forma que los directores de los programas comprendan mejor qué metas y objetivos alcanzar y qué relación costo-eficiencia obtener</b>	Operacional	Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Alta	Julio de 2023
	5.1 Revisar los indicadores y fomentar su medición y análisis integrado en el nuevo PEP: <ul style="list-style-type: none"> <li>– garantizar la integración de los procesos y los indicadores de resultados correspondientes a temas transversales en el marco de todos los efectos previstos del nuevo PEP, y</li> <li>– prever la integración de marcos de seguimiento <i>ad hoc</i> en la labor de seguimiento institucional del PMA</li> </ul>		Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Media	Diciembre de 2022
	5.2 Introducir un procedimiento para el análisis periódico de los estados financieros de la oficina en el país, desglosados por efecto estratégico y actividad, con vistas al análisis de la eficiencia en función de los costos		Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país	Media	Julio de 2023
	5.3 Garantizar la inclusión de indicadores para la medición de la variedad y la calidad de la dieta, con datos desglosados en función de los distintos grupos vulnerables a los que el PMA presta asistencia		Dependencia de seguimiento y evaluación de la oficina en el país	Oficina en el país, despacho regional	Media	Diciembre de 2022
	5.4 Garantizar que la oficina y las suboficinas en el país dispongan de recursos suficientes para recopilar y analizar (seguimiento) regularmente los datos y fomentar el uso de los hallazgos derivados		Dependencia de seguimiento y	Oficina en el país	Alta	Enero de 2023

#	Recomendaciones	Tipo de recomendación	Dependencia/ oficina/persona responsable	Oficinas de apoyo	Prioridad	Plazo de ejecución
	del seguimiento para la toma de decisiones sobre los programas y las estrategias durante la ejecución del PEP		evaluación de la oficina en el país			
6	<b>Reforzar la capacidad de todos los empleados de la oficina en el país que trabajen en los programas y en temas transversales, sobre todo en lo relativo al género, la protección, la nutrición, el seguimiento y el cambio climático. Además, reforzar la capacidad de los empleados que trabajan directamente con los migrantes para que atiendan cuestiones relativas a la salud mental y al apoyo psicosocial</b>	Operacional	Director de programas de la oficina en el país	Despacho regional	Media	Julio de 2023

**Oficina de Evaluación**

**Programa Mundial de Alimentos**

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Roma, Italia

Tel.: +39 06 65131 [wfp.org/independent-evaluation](http://wfp.org/independent-evaluation)