



World Food Programme

SAVING LIVES  
CHANGING LIVES

# Evaluación del plan estratégico del PMA para el Ecuador para 2017-2021

## CONTEXTO

El Ecuador es un país de ingreso mediano alto con elevados niveles de desigualdad y malnutrición crónica; aproximadamente el 52% de la población no tiene un acceso adecuado a alimentos nutritivos. La inseguridad alimentaria en el Ecuador está en correlación con las vulnerabilidades socioeconómicas, como las relativas al género y el ruralismo. El país es muy vulnerable a los desastres y al cambio climático. En los últimos años, el Ecuador ha sufrido los efectos de la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 y la llegada de un gran número de migrantes venezolanos.

## OBJETO Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

El plan estratégico para el país para 2017-2022 prestaba atención especial a complementar los sistemas nacionales de protección social, apoyar a los hogares de los pequeños agricultores, fomentar la adaptación al cambio climático y la resiliencia, y ampliar la respuesta humanitaria mediante la inclusión de los migrantes venezolanos en sus actividades de asistencia directa. Originalmente, el PEP se estructuró en torno a cuatro efectos estratégicos, a los que se agregó un quinto en 2020, para abordar esferas prioritarias del PMA como el fomento de la resiliencia, la intervención ante las crisis y la eliminación de las causas profundas.

A partir de un plan basado en las necesidades que contaba con la cantidad de 41.597.853 dólares EE. UU., el PEP inicialmente se proponía llegar a 175.950 beneficiarios. Desde 2017, el PEP se ha revisado seis veces para atender a 1.791.269 beneficiarios, con un presupuesto de 197.247.946 de dólares. A fecha de 31 de diciembre de 2021, el PEP estaba financiado en un 72%, y la respuesta ante situaciones de emergencia suponía el 79,4% de los recursos asignados.

## OBJETIVOS Y USUARIOS DE LA EVALUACIÓN

La Oficina de Evaluación independiente encargó la evaluación para obtener datos empíricos destinados a la rendición de cuentas y la generación de conocimientos que pudieran informar la elaboración del próximo plan estratégico del PMA para el Ecuador. Abarca las actividades ejecutadas por el PMA en el periodo entre 2017 y agosto de 2021.

La evaluación se llevó a cabo entre abril de 2021 y junio de 2022. Su objetivo era evaluar el papel y el posicionamiento estratégico del PMA, así como el grado en que su reorientación estratégica prevista por el PEP se ha materializado; su contribución a los efectos estratégicos; su eficiencia; y los factores que explican su desempeño. Los principales destinatarios de la evaluación son la oficina del PMA en el Ecuador, la Dirección Regional de América Latina y el Caribe, las divisiones técnicas de la sede del PMA, el Gobierno del Ecuador y otras partes interesadas del país.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

**El posicionamiento estratégico, la función y la contribución específicos del PMA se basan en las prioridades del país y las necesidades de las personas, así como las fortalezas del PMA**

El PEP ha sido pertinente para las necesidades de las poblaciones vulnerables y que sufren inseguridad alimentaria, así como para las prioridades nacionales; asimismo, ha permitido que el PMA se posicione como un actor clave en el ámbito de la seguridad alimentaria. Sin embargo, fue limitada la atención prestada a la malnutrición crónica, las prácticas de lactancia materna y la obesidad.

El PMA ha logrado asumir con éxito diversos cambios contextuales —en especial, la llegada de migrantes y refugiados o el brote de coronavirus— que han supuesto la atención de aproximadamente nueve veces más el número original de beneficiarios previstos durante el periodo de referencia.

Mediante la identificación de sinergias y oportunidades para la complementariedad, el PMA se ha asociado eficazmente con otras y muy diversas organizaciones de las Naciones Unidas, tanto en actividades de respuesta ante situaciones de emergencia como en actividades que se centran en las causas profundas.

**Alcance y calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del PEP en el Ecuador**

Respecto al **efecto estratégico 1** relativo a la asistencia a los refugiados, las personas desplazadas y las personas vulnerables del Ecuador, la respuesta del PMA —en particular ante la COVID-19— supuso una ampliación significativa de la asistencia. La asistencia logró avanzar en cuanto al acceso de los beneficiarios a los alimentos, si bien el cambio de comportamiento en los hábitos alimentarios no mejoró notablemente.

Respecto al **efecto estratégico 2** relativo a la mejora de la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores de las zonas seleccionadas, las actividades del PEP han repercutido positivamente en las capacidades y los ingresos de los agricultores, si bien siguen existiendo obstáculos que les impiden acceder a planes de contratación pública. El PMA fortaleció eficazmente la capacidad a fin de consolidar el programa de alimentación escolar del país. No obstante, en el momento de la evaluación todavía existían dificultades relacionadas con la presupuestación y la gestión de programas a nivel descentralizado que debían solventarse.

Octubre de 2022

Respecto al **efecto estratégico 3** relativo a las capacidades para adaptarse al cambio climático, el PMA ha contribuido a garantizar que los planes nacionales incluyan la adaptación al cambio climático como medio para combatir la inseguridad alimentaria. A nivel de la comunidad, las actividades se han retrasado de manera importante. Asimismo, los activos creados en dichas comunidades estuvieron poco diversificados. Como nota positiva, cabe destacar que diversas actividades incluidas en este efecto han mejorado gracias a enfoques innovadores. Las actividades de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia han sido eficaces y se ejecutaron en consonancia con la respuesta de los gobiernos.

Respecto al **efecto estratégico 4** relativo al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y los programas nacionales, se ha realizado una gran variedad de actividades en pos de la generación de datos empíricos, el desarrollo de las capacidades y la asistencia técnica que han servido de base para las políticas públicas y el diálogo social relacionados con la seguridad alimentaria.

Respecto al **efecto estratégico 5**, la prestación de servicios del PMA a los asociados humanitarios del Ecuador supo ser flexible y aprovechar eficiencias en la respuesta nacional a la COVID-19.

#### Temas transversales

Se hicieron grandes avances en la integración de la perspectiva de género en el PEP, si bien el PMA no ha prestado suficiente atención a los riesgos específicos que atañen a los hombres y, más en general, no ha mitigado completamente los riesgos relacionados con la protección. El PMA en el Ecuador ha aplicado los principios humanitarios y ha rendido cuentas debidamente ante los beneficiarios por las actividades que ha llevado a cabo.

Los enfoques ambientales consistentes en "no causar daño" han ganado importancia durante el período de ejecución del PEP, si bien todavía no se han integrado plenamente.

Se han aplicado enfoques con dimensión nutricional en todos los efectos estratégicos del PEP, pese a que la falta de una estrategia para promover cambios de comportamiento limitó la eficacia en este ámbito.

El fortalecimiento de las capacidades, la generación de datos empíricos y las nuevas asociaciones han sido contribuciones importantes para garantizar la sostenibilidad de las actividades del PMA. Sin embargo, se necesitan esfuerzos adicionales para institucionalizar satisfactoriamente los sistemas de compras locales y garantizar el mantenimiento de los activos.

Se observaron deficiencias en el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo. La escasa inclusión de poblaciones residentes entre los beneficiarios de las zonas seleccionadas es una oportunidad perdida de contrarrestar la xenofobia. Asimismo, el PMA podría haber aprovechado mejor diversas sinergias entre las distintas actividades del PEP, especialmente en lo que se refiere a su respuesta ante situaciones de emergencia y el apoyo a los pequeños agricultores.

#### Utilización eficaz de los recursos por parte del PMA para contribuir a los productos y efectos estratégicos del PEP

La mayor parte de las actividades del PEP —con excepción de las que se centran en la adaptación al cambio climático— se han implementado en el momento oportuno. Esto incluyó la respuesta del PMA a la COVID-19. En general, la selección de beneficiarios del PMA ha sido adecuada, aunque con ajustes insuficientes respecto a las poblaciones de acogida.

La distribución de prestaciones adicionales y los pagos imprevistos de los asociados generó un aumento neto del costo por beneficiario. Los nuevos acuerdos de colaboración con entidades de las Naciones Unidas están diseñados para reducir los costos. Aunque el paso a un único proveedor de canje de transferencias monetarias constituyó una medida destinada a reducir costos, los beneficiarios resultaron perjudicados, ya que los precios de venta al público de este proveedor eran más altos.

#### Factores que explican el desempeño del PMA

El diseño del PEP se basó en datos empíricos, si bien los cambios que se realizaron durante la ejecución se debieron más a consideraciones prácticas. Con frecuencia, dichos cambios fueron fruto de variaciones del contexto, a las cuales el PMA reaccionó con altos niveles de flexibilidad operacional a pesar de la flexibilidad limitada de los recursos movilizados. Los perfiles de los recursos humanos no se adecuaron de manera coherente con los requisitos programáticos del PEP; por otro lado, los efectos estratégicos en gran medida se han gestionado de manera compartimentada. Se han fortalecido las asociaciones y estas fueron innovadoras, pese a que se debe prestar más atención a las suboficinas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Evaluación general

El PEP del PMA en el Ecuador ha constituido un marco relevante y adaptable que ha permitido al PMA implementar con destreza su doble mandato (en la esfera humanitaria y en la del desarrollo) mediante la satisfacción de las necesidades de las personas más vulnerables y la alta coherencia con las prioridades nacionales, a excepción de la nutrición.

El PEP ha permitido al PMA posicionarse como una entidad puntera de la asistencia humanitaria, mediante una respuesta de alta flexibilidad operacional y puntualidad óptima ante las múltiples emergencias que han amenazado a la seguridad alimentaria, como la llegada de migrantes venezolanos y la pandemia de COVID-19.

Las contribuciones del PMA a la Agenda 2030 no se limitaron a la respuesta a las crisis, sino que también incluyeron actividades que abordaron eficazmente las causas profundas y contribuyeron de manera decisiva al logro de una mayor resiliencia y adaptación al cambio climático. No obstante, en este ámbito se observaron varias deficiencias que afectaban a la eficacia oportuna y óptima.

El PEP ha avanzado en la integración de los enfoques de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como en la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas. En lo referente a la protección humanitaria, el PEP debe centrarse adicionalmente en los diversos riesgos que amenazan a los migrantes de ambos sexos.

La estructura del PEP era propicia para lograr el cambio estratégico previsto del PMA en el Ecuador. Sin embargo, no llegó a materializarse la transformación que proponía el PEP por la que se pasaba de una orientación centrada en la ejecución de proyectos a un enfoque más integrado. La evaluación no observó sinergias entre los efectos estratégicos y la reducción de los costos de transacción.

El análisis de los resultados de los programas no se completó 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.

**Recomendación 1.** Reforzar el enfoque del triple nexo y de protección en las intervenciones del PMA en el Ecuador, aprovechando los sistemas de protección y las alianzas existentes

**Recomendación 2.** Aprovechar el posicionamiento estratégico 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

**Recomendación 3.** Revisar la estructura del PEP para incluir una definición clara de los mecanismos de coordinación con el fin de aumentar las sinergias entre los efectos estratégicos

**Recomendación 4.** 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, así como en el fomento de la lactancia

**Recomendación 5.** Mejorar la integración del sistema de seguimiento del desempeño, el seguimiento financiero y la gestión de programas

**Recomendación 6.** Reforzar las capacidades del personal en temas transversales, sobre todo en lo relativo al género, la protección, la nutrición, el seguimiento y el cambio climático