

ESTUDIO DE CASO



Programa
Mundial de
Alimentos

SALVAR
VIDAS
CAMBIAR
VIDAS

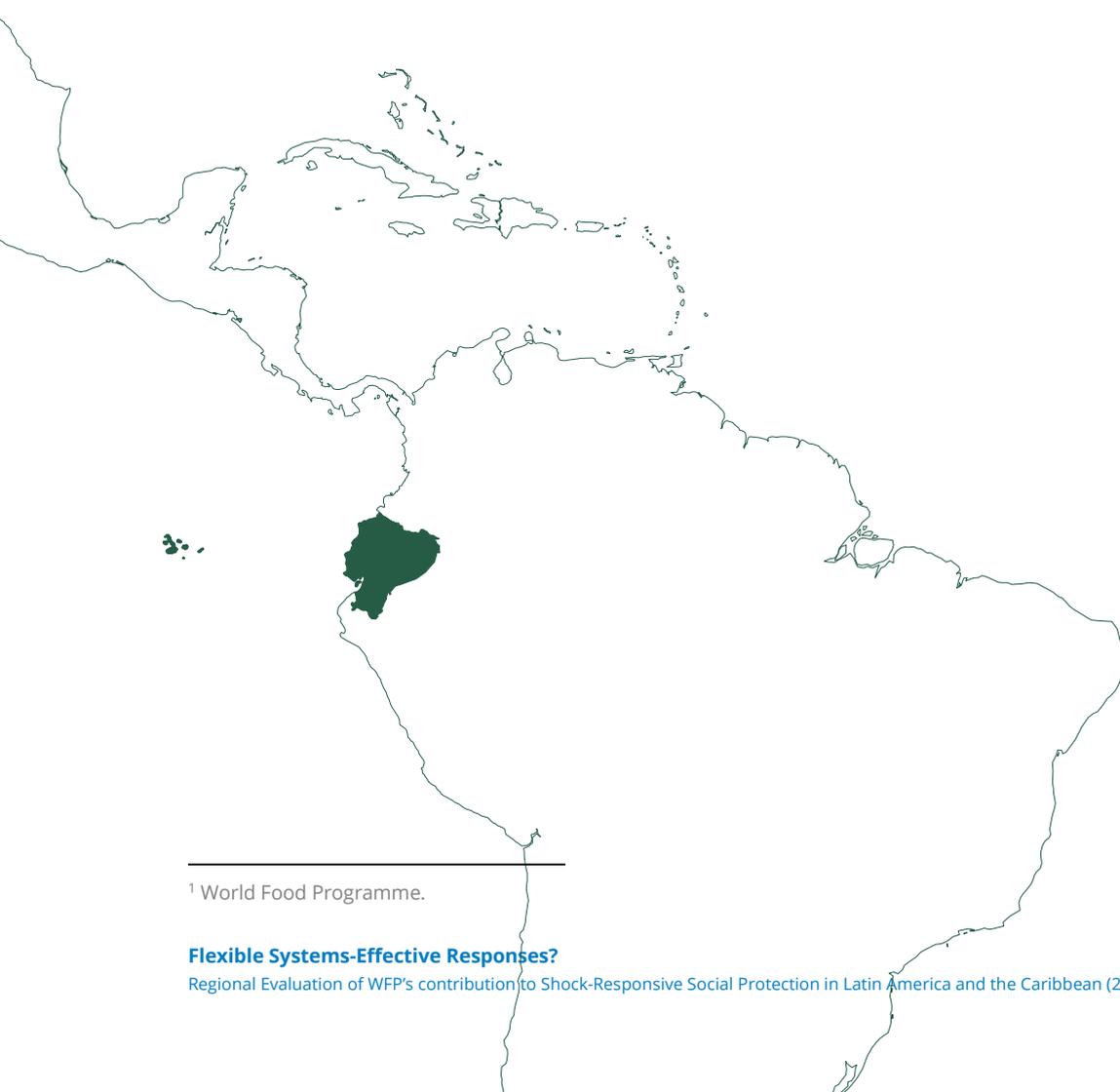
Ecuador

¿Sistemas flexibles - respuestas efectivas?

Evaluación Regional de la Contribución del WFP a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias en América Latina y el Caribe (2015-2022)

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso se llevó a cabo en el marco de la “Evaluación Regional de la Contribución del Programa Mundial de Alimentos a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias (PSRE) en América Latina y el Caribe” de 2015 a 2022. Durante una visita de campo de cinco días a Ecuador, el equipo evaluador realizó **entrevistas semi-estructuradas con 34 actores clave**, que incluyeron personal de la Oficina País del Programa Mundial de Alimentos (WFP¹ por sus siglas en inglés), funcionarios de diversas agencias de gobierno, socios cooperantes, agencias de la Naciones Unidas (NNUU), donantes y el sector privado. Además, se llevaron a cabo **tres grupos focales de discusión con 30 personas beneficiarias (27 mujeres y 3 hombres)**. Dos grupos focales se realizaron con un total de 22 mujeres ecuatorianas que se beneficiaron del Bono Humanitario Alimentario (BHA), uno en Riobamba y otro en Quito. Un tercer grupo focal se realizó con 5 mujeres y 3 hombres en situación de movilidad humana que recibieron cupones de alimentos, en Riobamba. Asimismo, se llevó a cabo una revisión documental exhaustiva y se realizó una encuesta a nivel regional, a la cual 11 actores del país respondieron.



¹ World Food Programme.

INVOLUCRAMIENTO DE WFP EN **PROTECCIÓN SOCIAL REACTIVA FRENTE A EMERGENCIAS (PSRE²) EN ECUADOR**

Ecuador, un país de ingresos medianos altos con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.74 (ocupando el rango 95 de 191 países en 2021), ha experimentado altibajos económicos en la última década. A pesar de un período de prosperidad entre 2004 y 2014, la caída de los precios del petróleo en 2014, un devastador terremoto en 2016 y el impacto de la pandemia de COVID-19 han contribuido a una profunda crisis económica y social. La pandemia de COVID-19, en particular, tuvo un impacto significativo, con una caída del 7.8% del producto interno bruto³ y una pérdida de empleo del 6.9% entre marzo y diciembre de 2020. Estos eventos también han aumentado la tasa de pobreza, que creció del 25.5% al 32.2% entre junio de 2019 y junio de 2021,⁴ afectando especialmente a los grupos más vulnerables. Ecuador es considerado un país de múltiples riesgos, afectado por eventos climáticos y geológicos como deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios forestales, inundaciones, sequías, terremotos y tsunamis.⁵ Uno de los eventos más notables fue el terremoto de 2016, que, con una magnitud de 7.8 en la escala de Richter, dejó a 671 personas sin vida y a más de un millón de personas damnificadas. Más recientemente, en 2022, se produjo un sismo en Esmeraldas, que dejó a 8,709 personas damnificadas, causando daños estructurales a viviendas, centros de salud, escuelas, e infraestructuras.⁶

En este contexto, WFP ha desempeñado un papel importante en el sistema de PSRE en Ecuador. En el marco de la respuesta al terremoto de 2016, WFP le brindó asistencia técnica al gobierno de Ecuador, principalmente a través del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), la cual consistió de tres fases: 1) Asistencia en especie; 2) Refugio y asistencia en efectivo; 3) Asistencia para vivienda.⁷ Posteriormente, WFP realizó junto con Oxford Policy Management (OPM) un estudio de caso de la respuesta al terremoto e incidió para que el gobierno adaptara una agenda de trabajo que impulsara la protección social reactiva frente a emergencias. Luego de un cambio de gobierno, el interés en fortalecer los sistemas de protección social para la respuesta a choques disminuyó, debido a otras prioridades que tenía el gobierno en ese momento y también por el hecho de que no hubo más choques que necesitaran una respuesta por parte del gobierno. La pandemia del COVID-19 volvió a poner la PSRE en la agenda de los distintos actores. En ese momento, WFP brindó apoyo a la repuesta a través del Bono de Apoyo Nutricional (BAN), principalmente a través del otorgamiento de fondos de donantes, apoyo técnico para la identificación de personas beneficiarias fuera del Registro Social a través de procesos de focalización, y la implementación de campañas edu-comunicacionales para promover el buen uso del bono, entre otros. Sin embargo, el BAN también fue utilizado para brindar asistencia a las personas damnificadas por el terremoto de Esmeraldas en el 2022. En el 2023, WFP volvió a brindar asistencia a poblaciones damnificadas, esta vez por un deslave de Alausí, a través del Bono Humanitario Alimentario (BHA). Asimismo, WFP también ha realizado esfuerzos para fortalecer los sistemas de protección social, por ejemplo, a través de asesoría y asistencia técnica a la Unidad del Registro Social.

² Este concepto en inglés es conocido como Shock-Responsive Social Protection, con el acrónimo de SRSP.

³ Ecuador. Boletín de Prensa: Marzo 2021. <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1421-la-pandemia-incidio-en-el-crecimiento-2020-la-economia-ecuatorial-decrecio-7-8>

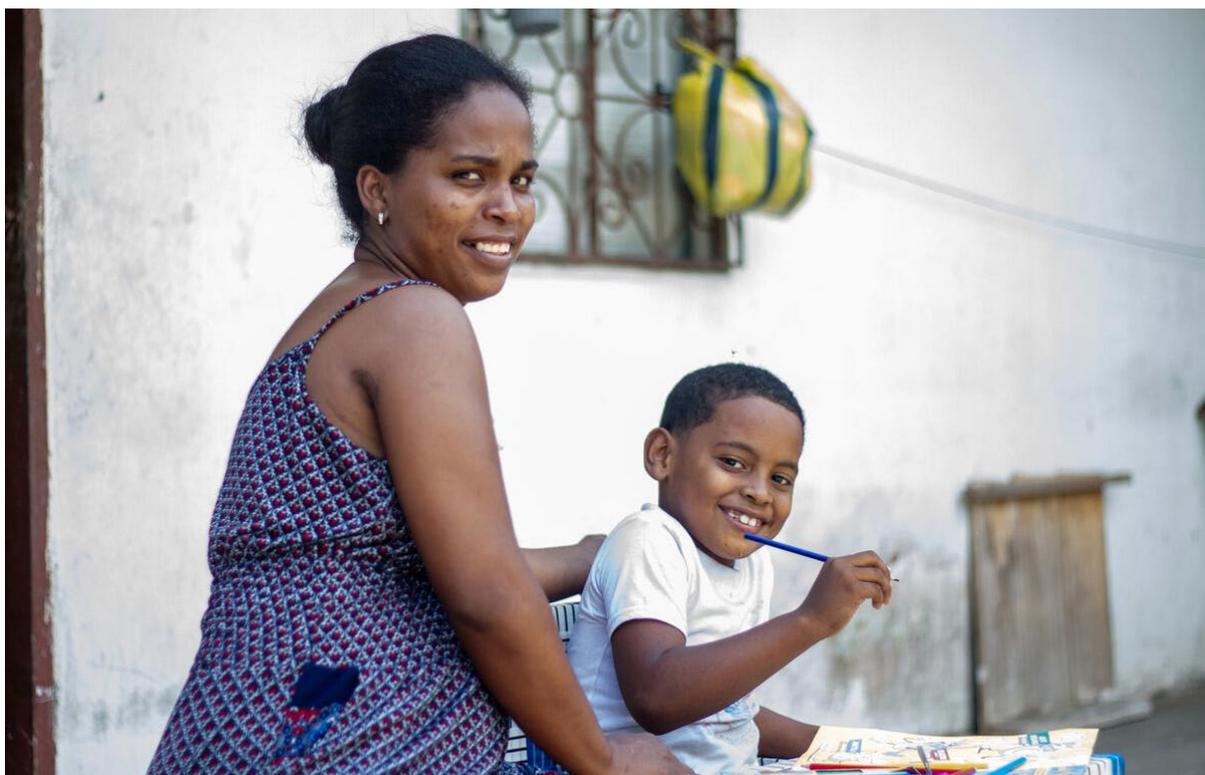
⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos (Junio 2021). Indicadores de Pobreza y Desigualdad.

https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2021/Junio-2021/202106_PobrezayDesigualdad.pdf

⁵ WFP. (2022). Ecuador country strategic plan (2023–2027)

⁶ Gobierno de Ecuador. (1 de febrero de 2023). Informe de Situación No. 42 – Sismos en Esmeraldas: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/02/SITREP-No-42-Sismo-Esmeraldas-01022023.pdf

⁷ OPM, WFP. (2017) Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador Case Study.



PRINCIPALES LOGROS Y OBSTÁCULOS

Generación de evidencia e incidencia para la PSRE

La contribución de WFP a la generación de evidencia y la promoción de la protección social reactiva frente a emergencias fue notable al principio del periodo evaluado, pero no perduró en el tiempo. Después del terremoto de 2016, WFP brindó apoyo al gobierno, cuya respuesta se consideró exitosa en ese momento. Un elemento clave de esta respuesta fue la entrega del **Bono Acogida, Alquiler y Alimentación (AAA)** (véase el cuadro⁸), que proporcionó apoyo económico para que las personas afectadas pudieran acceder a alojamiento temporal y alimentos. Otro aspecto crucial fue el **Registro Único de Damnificados (RUD)**, que se utilizó para identificar a las personas beneficiarias del Bono AAA. El RUD fue creado por el gobierno sin apoyo de WFP, pero generó lecciones importantes que fueron consideradas por WFP en materia de identificación de personas damnificadas. A pesar de que el Bono AAA y el RUD no se institucionalizaron después del terremoto, WFP y OPM realizaron un estudio de caso de la respuesta, que resultó valioso para fomentar un diálogo con las entidades gubernamentales sobre el papel de la protección social en respuesta a emergencias. Este estudio generó un gran interés entre las autoridades gubernamentales, que estaban dispuestas a actuar para que el sistema de protección social fuera más reactivo ante choques. En 2017 una viceministra del MIES asistió a un seminario sobre la PSRE organizado por WFP en Lima, lo que incidió en el interés de las autoridades de avanzar con este enfoque. Esto condujo a la realización de un taller nacional sobre PSRE en Quito a principios de 2018, con el apoyo de WFP, que contó con la participación de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) y otras partes interesadas. Como resultado de este taller, se desarrolló una hoja de ruta nacional para la PSRE, que incluía objetivos como el levantamiento de datos y diagnóstico mediante el cruce de bases de datos, la adaptación de los mecanismos de entrega para permitir una expansión vertical y horizontal, el desarrollo de convenios con proveedores de servicios, la elaboración de protocolos y planes de contingencia, entre otros.

⁸ OPM, WFP. (2017) Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Ecuador Case Study.

Contribución de WFP para el Bono AAA

Después del terremoto de 2016, WFP respondió a la solicitud del gobierno ecuatoriano, entregando kits de alimentos a 105,710 personas en las provincias de Manabí y Esmeraldas. Previamente, las preparaciones, que incluyeron productos definidos y acuerdos con una cadena de supermercados, facilitaron esta asistencia rápida. Poco después, WFP inició una operación de emergencia de \$11.3 millones para garantizar el acceso a alimentos y prevenir el deterioro nutricional. Una Operación Especial de Logística de WFP de \$2 millones aumentó la capacidad logística para la respuesta. WFP luego colaboró con el gobierno, firmando un Memorando de Entendimiento y un Plan Operativo para un subsidio mensual de \$100 por familia, parte del Bono AAA. Aprovechando un sistema de respuesta que se había desarrollado, WFP implementó transferencias de efectivo a través de la Plataforma Gubernamental de Red de Seguridad, llegando a más de 400 puntos de distribución en provincias afectadas.

Las transferencias de efectivo de WFP, integradas en el Plan de Reconstrucción de Ecuador, incluyeron orientación nutricional a través de mesas de ayuda del MIES y mensajes de texto. WFP también ayudó a expandir el mecanismo de retroalimentación para beneficiarios del Bono, estableciendo líneas telefónicas. **WFP apoyó a 37,300 familias con \$8.1 millones**, destacando un enfoque innovador al alinearse con el sistema nacional de protección social.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos iniciales, se observó un estancamiento en la implementación de la hoja de ruta debido a un cambio de gobierno y de prioridades. WFP contrató a una consultora para apoyar a la SNGRE en la implementación de algunas recomendaciones, pero se observó la necesidad de una mayor coordinación y claridad de roles entre la SNGRE y el MIES. Asimismo, es relevante mencionar que ninguno de los representantes gubernamentales actuales entrevistados por el equipo de evaluación tenía conocimiento del estudio de caso, lo que sugiere que el cambio de gobierno contribuyó a la pérdida de memoria institucional de la evidencia que se generó con el apoyo de WFP.

Contribución de WFP a las respuestas a choques a través de transferencias monetarias

Durante la **pandemia de COVID-19**, WFP desempeñó un papel crucial en la **entrega de bonos a la población ecuatoriana**: el Bono de Apoyo Nutricional (BAN), distribuido desde 2020 hasta 2022 y el Bono Humanitario Alimentario (BHA), distribuido en 2023. La entrega de bonos a la población ecuatoriana se hizo tanto a las personas incluidas en el Registro Social, como a aquellas que hasta ese momento no estaban registradas. Para la población ecuatoriana incluida en el Registro Social, WFP colaboró con el MIES para facilitar la entrega de los bonos a través de la plataforma transaccional del MIES (siempre en efectivo). La entrega de bonos a poblaciones ecuatorianas fuera del Registro Social se realizó de forma directa por WFP, a través de socios cooperantes. En 2021 se usaron cupones en base de un convenio con una entidad privada - *Corporación La Favorita*, que cuenta con supermercados en 70 localidades en todo el país. Mientras que para la entrega de las transferencias en efectivo en 2022 y 2023 **WFP activó un acuerdo a largo plazo con Western Union, lo que permitió asistir a las personas afectadas** en varios puntos de entrega a nivel nacional. Adicionalmente, durante la pandemia de COVID-19, WFP intensificó la **entrega de asistencia a la población en situación de movilidad humana, la cual comenzó a partir del 2018, a través de socios cooperantes**, como Plan Internacional y HIAS (Hebrew Immigrant Aid Society), entre otros. Dado que la población migrante generalmente no cuenta con la documentación requerida para acceder a transferencias en efectivo a través del sistema bancario tradicional, se utilizaron **cupones de alimentos como modalidad de transferencia**. A este efecto, WFP utilizó el convenio con *Corporación La Favorita*, lo que permitió proporcionar asistencia a poblaciones migrantes a nivel nacional.

La velocidad de la entrega del Bono de Apoyo Nutricional se enfrentó a ciertos desafíos. En primer lugar, se requería la emisión de un **decreto presidencial**, un proceso que alargó la fase inicial y **que ha demorado la entrega oportuna de la asistencia.** Además, la emisión de decretos por separado para cada uno de los tres bonos evidenció que **los mecanismos normativos e institucionales no estaban aún preparados** para responder con celeridad ante emergencias.

La entrega de los bonos para la población ecuatoriana (BAN/BHA) consistía en **una asignación única de 240 dólares.** Las personas beneficiarias expresaron su gratitud por el apoyo, porque los bonos les han permitido adquirir alimentos básicos y mejorar su ingesta nutricional, permitiéndoles consumir tres comidas al día durante el mes en el que recibieron el bono. Sin embargo, se ha observado que el bono único tiene un alcance limitado y **cubre las necesidades básicas por aproximadamente un mes.** La mayoría de las personas beneficiarias ha señalado que no pueden comprar todos los alimentos necesarios para una dieta nutritiva después de que se ha acabado el bono, especialmente porque la mayoría de ellas perdieron sus empleos durante la pandemia de COVID-19 y no han logrado recuperarlos. Esta situación refleja **la naturaleza prolongada de la crisis del COVID-19** y sus repercusiones económicas persistentes, lo que plantea interrogantes sobre la adecuación del monto y la frecuencia de los bonos. No obstante, es importante destacar que el monto proporcionado de 240 dólares tuvo en consideración el monto del Bono de Protección Familiar de Emergencia⁹, el cual fue otorgado por el MIES a poblaciones vulnerables ecuatorianas en el 2020 y 2021 en respuesta a la pandemia. Esto demuestra el alineamiento que buscó WFP con los montos proporcionados por el gobierno.

Flexibilidad del BAN para responder a desastres naturales

Además de su contribución en respuesta a la pandemia de COVID-19, WFP también desempeñó un papel importante en la asistencia a las personas damnificadas por eventos naturales en Ecuador. En el año 2022, tras el devastador sismo en Esmeraldas, y en el 2023, luego de un deslave en Alausí, WFP adaptó su enfoque inicial de entrega del Bono de Apoyo Nutricional (BAN). Inicialmente destinado a las personas afectadas por la pandemia de COVID-19, este bono se utilizó para brindar apoyo a las comunidades afectadas por estos dos eventos. La flexibilidad otorgada por el donante permitió que WFP respondiera de manera eficaz y oportuna a estas emergencias.

Durante los grupos focales de discusión, todas las mujeres beneficiarias entrevistadas que recibieron transferencia en **efectivo identificaron ventajas de esta modalidad de entrega. Mientras que las personas beneficiarias que recibieron cupones de alimentos expresaron que hubieran preferido recibir efectivo.** El dinero en efectivo les brinda la flexibilidad de adquirir una variedad de productos básicos que van más allá de los alimentos, como ropa para sus hijos e hijas, materiales escolares, artículos de aseo personal y medicamentos. Las personas beneficiarias, especialmente aquellos de población migrante, han señalado que la modalidad de los cupones es adecuada para la adquisición de alimentos, pero presenta limitaciones a la hora de adquirir productos esenciales que no están disponibles en los supermercados. Varias mujeres mencionaron que los cupones no permiten la compra de toallas sanitarias, lo que es una necesidad importante para ellas. Estos hallazgos subrayan la importancia de identificar las preferencias y necesidades individuales de las personas afectadas al diseñar programas de asistencia, para garantizar dignidad y mayor autonomía y flexibilidad en la gestión de sus recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo, la mayoría de las personas entrevistadas en un grupo focal con migrantes compartieron la percepción de que los supermercados aumentaban los precios el día en que se recargaban los cupones de alimentos. A pesar de que WFP cuenta con mecanismos de retroalimentación y quejas, no se ha registrado esta preocupación mediante estos mecanismos hasta la fecha.

⁹ Este fue de USD120. Se duplicó, para poder cubrir el 50% del valor del componente de alimentos y bebidas de la Canasta Básica Familiar durante dos meses, lo que corresponde a USD240.

Focalización y apoyo para mejoras de sistemas de información

Por un lado, WFP ha realizado trabajos de focalización para identificar a poblaciones vulnerables elegibles para beneficiarse del BAN. Por otro, WFP ha brindado apoyo técnico para el fortalecimiento de los sistemas de información, un proceso que todavía se encuentra en desarrollo.

WFP ha desempeñado un papel fundamental en **la identificación de poblaciones vulnerables que no están inscritas en el Registro Social**. Este logro se ha alcanzado mediante un **trabajo de focalización** llevado a cabo en estrecha colaboración con sus socios cooperantes. El proceso de focalización se basa en el uso de un formulario multivariable que incorpora **criterios de vulnerabilidad** como la pobreza, el estado de embarazo y la lactancia, entre otros. Esto permitió una expansión horizontal de la asistencia para las personas afectadas por COVID-19 y llegar a las poblaciones más desfavorecidas, que previamente no formaban parte del Registro Social. Actualmente, WFP está consultando a las autoridades sobre la posibilidad y forma de incluir a las personas identificadas como vulnerables mediante esta herramienta en el Registro Social. Con el objetivo de prevenir que incidan en situación de pobreza, WFP ha aplicado criterios de vulnerabilidad ligeramente más amplios de los establecidos por el MIES. No obstante, en el caso de los bonos que se entregan mediante la plataforma del MIES, es importante señalar que este enfoque de vulnerabilidad más amplio puede generar ciertas preocupaciones en relación con la Contraloría General del Estado porque va más allá de los criterios establecidos por el MIES, como lo mencionó un informante clave del gobierno.

Es importante señalar que el MIES solo puede entregar bonos a personas que están en el Registro Social y, generalmente, cuando estas están bajo la línea de pobreza establecida por el Registro Social. Como producto de la pandemia, muchas personas que estaban justo sobre la línea de pobreza según Registro Social perdieron medios de vida y cayeron en pobreza. Sin embargo, como el Registro Social no se actualizó durante la pandemia, estas no podían recibir el Bono de Desarrollo Humano del MIES. Por eso, la operación del BAN y del BHA realizada junto al MIES consideró tres elementos de elegibilidad. Primero, incluyó a hogares que, a pesar de estar en situación de pobreza según el Registro Social, no estaban recibiendo el Bono de Desarrollo Humano. Segundo, incluyó a hogares que estaban justo por encima de la línea de pobreza en el Registro Social, estimando que, por el impacto de la pandemia, se había incrementado su vulnerabilidad. Tercero, en todos los casos, eran familias beneficiarias de los servicios de desarrollo infantil del MIES, cosa que nos aseguraba que en los núcleos asistidos hubiese menores de tres años o mujeres gestantes.

En cuanto a esfuerzos para el fortalecimiento de sistemas de información, una de las lecciones clave que surgió a raíz del terremoto de 2016 fue la importancia de contar con un **registro que recopile información sobre las personas damnificadas**, como el RUD, el cual lamentablemente no fue institucionalizado después del sismo. La experiencia de ese desastre evidenció la existencia de varias bases de datos dispersas con información sobre personas beneficiarias y la falta de consolidación de estas fuentes representó un desafío. Tras el terremoto, WFP brindó apoyo técnico al SNGRE para el desarrollo de la Evaluación de Inicial de Necesidades por Eventos Peligrosos (EVIN), una metodología utilizada por el SNGRE para identificar damnificados en situaciones de desastre, aunque este proceso todavía se realiza manualmente. En la actualidad, WFP está respaldando **la creación del Registro Único de Afectados y Damnificados (RUAD)**, cuyo objetivo es permitir la consolidación de diversas bases de datos para obtener información sobre las personas damnificadas en menos de 24 horas tras la ocurrencia de un choque. En el año 2022, se firmó un convenio entre el MIES, el SNGRE y la Unidad del Registro Social para implementar el RUAD, con planes de integrar a más instituciones en el futuro. Además, WFP financió dos **estudios de factibilidad** para la implementación del RUAD, uno financiero y otro legal. Se prevé que WFP continúe brindando asistencia técnica en el futuro, aunque aún no se ha definido el alcance específico de este apoyo ni tampoco los fondos para financiarlo.



Fortalecimiento de la normativa y los mecanismos institucionales para la respuesta a choques

A pesar de que Ecuador se encuentra en una zona de alto riesgo sísmico y natural, **a la fecha de recoger los datos para este estudio de caso aún no contaba con una ley de gestión de riesgos y desastres que estableciera claramente los marcos legales y roles de las instituciones responsables en caso de emergencias.** Sin embargo, la Asamblea Nacional de la República de Ecuador aprobó el 30 de enero de 2024 la 'Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres'. También el MIES carecía de un mandato específico para entregar bonos fuera del Registro Social, con la excepción del Bono de Contingencia mencionado a continuación, lo que ha requerido la emisión de decretos presidenciales individuales para la implementación de cada uno de los bonos. No obstante, el nuevo convenio para la creación del RUAD, es un primer paso para que se sienten las bases para que el MIES pueda identificar personas necesitando asistencia fuera del Registro Social. Cabe destacar que, en 2021, el gobierno de Ecuador adoptó un Bono de Contingencia que autoriza al MIES a entregar bonos a las personas afectadas por desastres naturales. Según los entrevistados, aunque WFP no ha incidido directamente para la adopción de este bono de contingencia, es posible que los esfuerzos de incidencia que ha realizado WFP desde el 2016 para colocar la PSRE en la agenda hayan tenido un efecto indirecto. No obstante, este bono presenta limitaciones, ya que uno de los criterios de exclusión es recibir el "Bono de Desarrollo Humano", el cual se otorga por el MIES a las personas más pobres. A finales de 2023 se aprobó un nuevo Decreto que enmienda esta brecha, por lo que desde esta fecha el MIES ya puede entregar Bonos de Contingencia sin restricciones a todas las personas damnificadas por un desastre. El bono de contingencia consiste en el pago, por una sola vez, del 50% del costo de la canasta vital familiar a la fecha de la eventualidad, lo que corresponde aproximadamente a USD280.¹⁰

¹⁰ Ministerio de Inclusión Económica y Social (2024). MIES entrega el bono de contingencia de familias afectadas por deslave en Baños. <https://www.inclusion.gob.ec/mies-entrega-el-bono-de-contingencia-de-familias-afectadas-por-deslave-en-banos-y-activa-brigadas-sociales-para-una-atencion-integral-en-esta-zona/#:~:text=El%20bono%20de%20contingencia%20consiste,decir%2C%20alrededor%20de%20USD%20280.>

La entrega directa de asistencia por parte de WFP a la población migrante ha tenido **limitados avances en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para atender a esta población** en situaciones de choques y emergencias, principalmente debido a que las personas migrantes están excluidas de los programas de aseguramiento no contributivo. En 2022, el personal de la Unidad del Registro Social de Ecuador realizó un intercambio de cooperación sur-sur virtual con la Oficina del WFP y el Gobierno de Colombia para aprender sobre su programa de inclusión de personas en movilidad humana al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). En la actualidad, hay algunas personas migrantes registradas en el Registro Social. Sin embargo, siguen siendo pocas porque no existen incentivos para su registro, ya que no les aporta ningún beneficio. Por tanto, la población en movilidad humana en Ecuador está sub-registrada.



Igualdad de género e inclusión social



La entrega de asistencia por parte de WFP **ha demostrado un enfoque inclusivo y sensible al género**, considerando las necesidades de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad. Para la identificación de personas beneficiarias del BAN y del BHA, se ha prestado especial atención a las **mujeres embarazadas, las madres lactantes y aquellas que tienen niños y niñas menores de 2 años**, incluso las que no estaban inscritas en el Registro Social. WFP logró identificar a estas mujeres mediante la combinación de bases de datos y a través de trabajos de focalización realizados en colaboración con sus socios cooperantes a nivel comunitario. En cuanto a los cupones de alimentación, las mujeres embarazadas, lactantes o con niños y niñas

menores de 2 años **tenían derecho de recibir asistencias recurrentes a través de cupones de alimentos**. Este enfoque integrado de género ha garantizado que las mujeres en situaciones de vulnerabilidad reciban un apoyo para asegurar la nutrición y el bienestar de ellas y sus hijos.

WFP ha impulsado **campañas edu-comunicacionales acompañando la entrega de asistencia**; sin embargo, se puede cuestionar su grado de sensibilidad a género. Las campañas incluyeron la distribución de documentos informativos para personas beneficiarias, tanto hombres como mujeres, así como charlas sobre buenas prácticas alimenticias y sobre cómo hacer un uso adecuado de los bonos. Además, se

llevaron a cabo **demostraciones de Cocina en Vivo**, invitando a las mujeres beneficiarias a aprender a preparar comidas nutritivas para su familia, incluyendo papillas de avena y papaya para los bebés. Cabe resaltar que las *Cocinas en Vivo* han integrado solamente a mujeres beneficiarias sin incluir a los hombres, y por consiguiente son tipos de intervenciones que tienden a reforzar los estereotipos de género, como el que las mujeres son quienes asumen el rol de cocinar en el hogar. En cuanto a los aprendizajes nutricionales, una observación directa de *Cocina en Vivo* realizada por el equipo de evaluación indica que estas comidas eran nutricionalmente adecuadas y se enseñaba a las beneficiarias a adaptar sus preparaciones según las edades de la niñez. La mayoría de las personas beneficiarias expresaron haber adquirido conocimientos sobre buenas prácticas alimenticias a través de estas campañas, lo que las motivó a comprar más verduras y frutas. Sin embargo, también señalaron que **la falta de recursos económicos a menudo les dificultaba aplicar estas prácticas de manera constante**. Cabe destacar que estas campañas edu-comunicacionales se llevaron a cabo tanto para los bonos entregados directamente a través de los socios de implementación como para los bonos entregados por el MIES. El hecho de que el MIES haya adoptado esta práctica **refleja un fortalecimiento del enfoque de género y la inclusión social por parte del Estado**, destacando así la importancia de promover un cambio positivo en la comunidad.

En temas de inclusión, se ha evidenciado, a través de grupos focales con personas de movilidad humana, que **personas con vulnerabilidades adicionales, como aquellas con discapacidades** se han beneficiado de la asistencia; sin embargo, no eran elegibles para recibir cupones adicionales. En el caso del BAN, el criterio fundamental ha sido que en el hogar hubiese niños o niñas menores de 5 años. La presencia de personas con discapacidad incrementaba la elegibilidad de los hogares, pero no se entregaban bonos directamente a personas con discapacidad. Además, las entrevistas confirman que WFP y sus socios han enfrentado desafíos para llegar a las zonas más vulnerables de Ecuador, especialmente a las comunidades indígenas remotas. Sin embargo, cabe resaltar que se está implementando un proyecto en la Amazonía que tiene como objetivo identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas para mejorar el acceso a estas poblaciones marginadas, lo que representa un paso importante hacia la inclusión y la atención equitativa de todas las personas en situación de vulnerabilidad en la región.

Coordinación y alianzas

WFP ha desempeñado un **papel destacado en la coordinación a nivel nacional para la PSRE**. Primero, resalta el papel que WFP ha jugado para fortalecer la relación entre el MIES y el SNGRE. Tras el desarrollo del estudio de caso de OPM y el taller nacional, se inició un diálogo sobre la PSRE entre las dos entidades. Este diálogo ha resultado, por ejemplo, en un mayor intercambio de información levantada con el MIES, por la SNGRE, sobre las personas damnificadas tras un choque. También ha habido avances para institucionalizar mecanismos para compartir información a través del convenio para el RUAD, firmado por MIES, la SNGRE y la Unidad del Registro Social. Sin embargo, aún existen ciertas áreas por mejorar en cuanto a la definición de los roles de cada institución en materia de PSRE. Adicionalmente, WFP ha apoyado en la coordinación entre entes gubernamentales y socios cooperantes, particularmente en su liderazgo en la Mesa 8 de Cooperación Internacional, especialmente en la respuesta al terremoto en Ecuador. No obstante, a pesar de los esfuerzos de focalización y entrega de bonos a nivel comunitario, varias partes interesadas tanto del WFP, como del gobierno, han señalado la existencia de limitaciones en el fortalecimiento de las autoridades locales en materia de respuesta a desastres y el vínculo entre los comités de emergencia (COE) a nivel local con los programas de protección social. Han destacado que esto podría ser una estrategia efectiva para mitigar los cambios de gobierno a nivel nacional, ya que las autoridades locales tienden a cambiar con menor frecuencia. Además, han mencionado que existen recursos a nivel local que podrían ser aprovechados para respaldar la agenda de PSRE, subrayando la importancia de una mayor colaboración y coordinación en el fortalecimiento de las capacidades a nivel local para una respuesta más efectiva ante emergencias.



Figura 1. Cocina en Vivo con personas beneficiarias del BHA en Guano, Ecuador

Fuente: Foto tomada por el equipo de evaluación.

FACILITADORES Y BARRERAS CLAVE EN LA PARTICIPACIÓN DEL WFP EN LA PSRE EN ECUADOR

A continuación, se sintetizan los factores facilitadores y barreras principales que han influido en el involucramiento de WFP en la PSRE:

Factores facilitadores

Relación estrecha entre WFP y el MIES: Un factor clave que facilitó el trabajo de WFP y sus contribuciones a la PSRE en el país fue la sólida relación que construyó con el MIES, basada en la confianza mutua. Esta relación permitió a WFP acceder de manera regular y mantener reuniones con representantes de alto nivel del MIES. Esta colaboración estrecha y constante fue fundamental tanto para el trabajo de incidencia como para la entrega efectiva de los bonos.

Alianzas con la sociedad civil: Las alianzas estratégicas de WFP con una red de organizaciones de la sociedad civil fueron fundamentales para alcanzar a poblaciones vulnerables y entregarles asistencia. Estas organizaciones cuentan con personal desplegado en diversas provincias del país, lo que les otorga la capacidad de llevar a cabo tanto la identificación de personas beneficiarias como la distribución de los bonos de manera eficiente y efectiva. Esta colaboración permitió a WFP ampliar su alcance y garantizar que las personas más necesitadas recibieran la asistencia que requerían de manera oportuna.

Agilidad y capacidad operativa: La agilidad de WFP, respaldada por su sólida capacidad operativa y presencia en el terreno, emergió como un factor crítico para brindar asistencia a poblaciones afectadas por choques como la pandemia de COVID-19 o desastres naturales. Esta combinación de recursos permitió a WFP movilizarse rápidamente, adaptar sus operaciones y llegar a las comunidades necesitadas de manera eficaz, brindando apoyo vital en momentos de crisis.



Barreras

Cambios de gobierno: Los cambios frecuentes de gobierno han representado un desafío significativo para los esfuerzos de incidencia de WFP. Esto resultó en la pérdida del ímpetu que se había logrado a través del estudio de caso e inhibió la implementación de la hoja de ruta. Desde el año 2016, el MIES ha experimentado cambios en la figura de su máxima autoridad en ocho ocasiones, lo que ha resultado en una falta de continuidad y estabilidad en las políticas y prioridades relacionadas a la PSRE, dificultando así los esfuerzos de incidencia y asistencia técnica. Asimismo, la SNGRE también ha experimentado cambios, no solo en sus autoridades, sino en su propia definición institucional. Esto también ha afectado la coordinación entre el MIES y la SNGRE, lo cual ha sido un factor crítico que ha obstaculizado los avances en la PSRE.

Falta de reconocimiento del rol de WFP como organización de asistencia técnica: A pesar del rol importante que WFP desempeña en la creación de un entorno favorable para la PSRE a través de asesoría técnica, uno de los principales obstáculos que ha limitado la contribución de WFP al fortalecimiento de capacidades en materia de PSRE es la percepción persistente de algunas autoridades del MIES que WFP es una organización humanitaria centrada en la provisión de asistencia alimentaria en lugar de un proveedor de asistencia técnica especializada. Esta percepción ha dificultado la transición hacia un enfoque más integral de fortalecimiento de capacidades.

Escasez de recursos financieros: La escasez de recursos financieros de WFP para realizar la asistencia técnica ha representado una barrera significativa para el apoyo de WFP a la PSRE. Un informante clave de la oficina país de WFP ha confirmado que la gran mayoría, aproximadamente el 85%, del presupuesto destinado al Plan Estratégico País para Ecuador proviene de un solo donante humanitario, en este caso, USAID (*Bureau of Humanitarian Assistance*). Este hecho y eventuales cambios de prioridad del donante constituyen un desafío considerable en la sostenibilidad y continuidad de trabajo de WFP en materia de PSRE.

Escasez del personal de WFP: Si bien es cierto que WFP ha tenido agilidad y capacidad de intervenir a nivel de las comunidades, el personal no ha sido suficiente para intervenir en todas las localidades donde se han observado necesidades, sobre todo en zonas más lejanas y con poblaciones indígenas. Por ejemplo, el BHA de 2023 busca la entrega de bonos a 7,450 núcleos familiares en total, y también se prevé la entrega en zonas de la Amazonia y de la Sierra Centro. Sin embargo, se cuenta con solamente un monitor de campo, lo cual ha limitado la presencia territorial de WFP, sobre todo en zonas lejanas. Asimismo, la falta de recursos humanos también ha limitado la capacidad de WFP de trabajar más de cerca con autoridades locales para reforzar sus capacidades en materia preparación y respuesta a desastres y el vínculo entre las entidades de protección civil a nivel local y los programas de protección social. Estas dificultades están vinculadas a la forma de financiamiento de WFP (frecuentemente de corto plazo), y el desafío de establecer equipos de trabajo de campo permanentes con este tipo de recursos.

CONCLUSIONES Y ESTRATEGIAS PARA FUTUROS INVOLUCRAMIENTOS

WFP ha desempeñado un **papel fundamental en la generación de evidencia e incidencia** para impulsar la reactividad de los sistemas de protección social en Ecuador frente a choques y emergencias. Sin embargo, a pesar del compromiso inicial del gobierno, la implementación de la hoja de ruta **se ha visto limitada tanto por cambios políticos y de prioridades gubernamentales** como por la limitada disponibilidad de recursos financieros y humanos del WFP para apoyar su implementación. A pesar de estas dificultades, WFP siguió con la entrega directa de asistencia a personas en movilidad humana, la cual constituye la operación más importante del WFP en Ecuador hasta la fecha. Luego, la pandemia de COVID-19 abrió una oportunidad para que WFP retomara su apoyo para el fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de PSRE a través de la entrega de bonos a población ecuatoriana. La decisión de utilizar una **doble modalidad de entrega fue acertada: una a través del sistema del MIES para las personas incluidas en el Registro Social y la otra a través de una entrega directa por socios cooperantes para quienes no estaban registrados**. Esto permitió alcanzar un mayor número de personas vulnerables afectadas por la pandemia. Sin embargo, **la inadecuación de los mecanismos del MIES para atender a poblaciones afectadas fuera del Registro Social** representa desafíos significativos a la respuesta de futuros choques. El convenio suscrito entre el MIES, SNGRE y la Unidad del Registro Social constituye un paso importante hacia la posibilidad de que el MIES pueda eventualmente brindar asistencia a estas poblaciones. Para avanzar con la implementación del RUAD, los entes gubernamentales esperan poder contar con el apoyo técnico de WFP; sin embargo, será fundamental que la oficina país obtenga los recursos financieros para apoyar este proceso, lo cual podría ser un reto considerando la disminución del presupuesto de la oficina para el próximo año.

Durante la mayor parte del periodo de evaluación, la capacidad de respuesta flexible mediante del sistema de protección social del gobierno fue **limitada por la ausencia de un marco legal** claro que definiera de manera precisa los roles y responsabilidades de las entidades estatales en el ámbito de la PSRE. El acuerdo tripartito entre la Unidad del Registro Social, el SNGRE, y el MIES aportó mayor claridad sobre la separación de roles entre dichas entidades dentro del marco de un registro social único para damnificados. Sin embargo, aún no existe un marco legal integral para la PSRE. En este contexto, WFP tiene la oportunidad de **incidir y ofrecer un mayor apoyo técnico para impulsar estos cambios normativos** esenciales. Considerando el proceso de descentralización que se lleva a cabo en Ecuador desde 2012, también se presentan oportunidades para que WFP brinde **un mayor apoyo a nivel local**. Esto podría contribuir al fortalecimiento de capacidades a diferentes niveles para una mayor sostenibilidad de las mismas. No obstante, es fundamental que WFP asegure un presupuesto adecuado para financiar su apoyo técnico a los distintos niveles.

Descargo de responsabilidad

Las opiniones que se expresan en este informe son exclusivas del equipo de evaluación y no reflejan necesariamente la postura del Programa Mundial de Alimentos (WFP). La responsabilidad en lo que respecta a las opiniones expresadas en este informe recae únicamente sobre sus autores. La publicación del presente documento no implica la aprobación por parte del WFP de las opiniones expresadas.

Las denominaciones empleadas y la presentación de los materiales en los mapas no implican la expresión de ningún tipo de opinión por parte del WFP en lo que respecta a la condición jurídica o constitucional de ningún país, territorio o zona marítima, ni sobre la delimitación de fronteras.

ESTUDIO DE CASO ECUADOR

¿Sistemas flexibles - respuestas efectivas?

Evaluación Regional de la Contribución del WFP a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias en América Latina y el Caribe (2015-2022)

Evaluación Descentralizada

Oficina Regional de WFP para América Latina y el Caribe