
	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

CONSEJO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL DMQ

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR


NOVIEMBRE 2025

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

Índice


Contenido

1. Introducción.....	4
2 Antecedentes	5
2. Contexto y marco normativo de la evaluación	8
3. Objetivos.....	11
4. Tipo y criterios de evaluación	11
5. Enfoque teórico y metodológico de la evaluación.....	13
6. Limitaciones, alcance y temporalidad de la evaluación	14
7. Preguntas que guiaron la evaluación	16
8. Principales Hallazgos: Análisis general de la vigencia y pertinencia de las políticas contenidas en la Agenda	16
9. Resultados generales del cumplimiento de las políticas desde las instituciones públicas a nivel nacional y local	22
10. Resultados de la evaluación según representantes de la población adulta mayor	29
Resultados de la evaluación según representantes del Consejo Consultivo de PAM participantes en la Mesa Técnica.....	29
11. Conclusiones.....	35
12. Recomendaciones para la construcción/actualización de la Agenda de Población Adulta Mayor.....	37
Con relación a la actualización de la información de PAM	37
Con relación a las competencias de las Instituciones Públicas rectoras de las políticas públicas sectoriales y de protección de derechos.....	38
Con relación a la participación ciudadana	38
Con relación a la coyuntura actual.....	39
13. Bibliografía:.....	39

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

Lista de acrónimos y/o siglas

ANII	Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional
APDPAM	Agenda de Protección de Derechos de Población Adulta mayor
CCD	Consejos Consultivos de Derechos
CM	Código Municipal
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CPD	Consejo de Protección de Derechos
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CT	Coordinación Técnica
CCE	Corte Constitucional del Ecuador
DDHH	Derechos Humanos
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
FPPTESYE	Formulación Políticas Públicas Transversalización Enfoques Seguimiento y Evaluación
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IP	Instituciones Públicas
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
OM	Ordenanza Metropolitana
OPP	Observancia de Política Pública
PAM	Población Adulta Mayor
PMDOT	Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PP o pp	Política pública
SE	Secretaría Ejecutiva
SNP	Secretaría Nacional de Planificación
SPI	Sistema de Protección Integral del DMQ

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


1. Introducción

El Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito es un organismo público, integrado paritariamente por delegados/as del Estado (nacional y local) y representantes de la sociedad civil (principalmente de los grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo y/o vulnerabilidad) y de naturaleza y animales. Según la normativa legal vigente (COOTAD y Código Municipal) son atribuciones de este organismo la formulación, observancia, seguimiento y evaluación de la política pública de protección de derechos en el Distrito Metropolitano de Quito.

En cumplimiento de estas atribuciones, el CPD incluyó en su Plan Operativo Anual 2025 la Evaluación de la Agenda de Protección de Derechos de la Población Adulta Mayor, misma que se construyó a finales del 2017, se difundió en el 2018 e inició su implementación con el CCD de PAM en octubre del mismo año.

El objetivo que se planteó la evaluación, como una fase importante del ciclo de las políticas públicas, es contar con información sobre el cumplimiento de las políticas, directrices y acciones afirmativas contenidas en la APDPAM -periodo 2018-2023- a fin de fortalecer el ejercicio de los derechos de las PAM y las capacidades institucionales del Sistema de Protección Integral del DMQ. Adicionalmente, este proceso permitirá sistematizar las lecciones aprendidas sobre la construcción e implementación de la Agenda para su futura actualización a la luz de algunos hechos relevantes ocurridos en el período 2018-2023, tales como la pandemia vivida a nivel mundial durante los años 2020-2021 que afectó principalmente a los segmentos más vulnerables de la población, entre los que se encuentra la población adulta mayor, pandemia cuyos impactos continúan presentándose en la actualidad, aunque en menor intensidad.

La propuesta metodológica contempló entre las técnicas de levantamiento de información el análisis documental y normativo, el requerimiento y análisis de información a instituciones públicas -del ámbito nacional y local- sobre lo avanzado con relación a los derechos de las PAM y la realización de Mesas de Diálogo con Titulares de Derechos e Integrantes del Consejo Consultivo de Derecho de PAM.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

El proceso de evaluación realizado entre agosto y noviembre de 2025 dio como resultado el presente documento que recoge la información remitida por algunas instituciones públicas, nacionales y locales, y los principales aportes realizados por las y los titulares de derechos en el proceso de investigación.

Esperamos que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones contenidos en el presente informe contribuyan a que las autoridades de los entes rectores de la política pública, nacional y local, identifiquen las debilidades y/u omisiones en la implementación de políticas públicas para la concreción de los derechos de las PAM, y que tomen las mejores decisiones para hacer los ajustes pertinentes que permitan la concreción de sus derechos, en el marco del mandato Constitucional y demás normativa internacional, nacional y local vigente; lo cual permitirá la actualización de la Agenda de Protección de Derechos de las Personas Adultas Mayores.


2 Antecedentes

De acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y el Código Municipal del DMQ (Libro II, art. 866, atribuciones), el Consejo de Protección de Derechos del DMQ tiene a su cargo “la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los CNI. Sus acciones y decisiones se coordinarán con otras entidades públicas y privadas, así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos”¹. Estas atribuciones del CPD tienen como finalidad “*incidir en la política pública local y nacional para la promoción y protección de los derechos ciudadanos, de naturaleza y animales*”².

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del CPD establece como misión del Proceso de Formulación de Política Pública, Transversalización de Enfoques, Seguimiento y Evaluación: “*desarrollar y coordinar mecanismos, instrumentos y procesos de formulación, transversalización de enfoque de derechos e igualdad, seguimiento y*

¹ Código Municipal del DMQ, 2025.

² Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del CPD, 2015, 2020.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

evaluación de políticas públicas de protección de los grupos de atención prioritaria, en situación de vulnerabilidad y/o riesgo, animales y naturaleza”. Para lo cual se determina como uno de los productos las agendas de protección de derechos de grupos de atención prioritaria, en situación de riesgo, y /o vulnerabilidad, animales y naturaleza, que constituyen instrumentos de políticas para la promoción, prevención y protección de los derechos.


La APDPAM vigente fue construida, de forma participativa, a finales del 2017, el proceso convocó principalmente a titulares de derechos y representantes de organizaciones sociales que trabajan en la temática, en el DMQ, con el objetivo de evidenciar las brechas de desigualdad y plantear *“algunas directrices y acciones afirmativas para que los organismos rectores de las políticas públicas implementen las acciones necesarias para promover la igualdad y no discriminación de la población adulta mayor”*³.

En el año 2018 se difundió la Agenda, lo que coincidió con la conformación de los Consejos Consultivos de Derechos, conformados entre enero y mayo del mismo año, y que, según el Código Municipal, art. 912, *“son organismos de carácter consultivo, participativo, integrados por los titulares de derechos y/u organizaciones que los representen.(...)”*

Tienen como objetivos principales asesorar al Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito, designar sus representantes al Consejo de Protección de Derechos, canalizar las problemáticas y necesidades de los grupos representados en los Consejos Consultivos de Derechos, asambleas u otros mecanismos de participación zonal y facilitar insumos y/o propuestas de políticas públicas para la igualdad y no discriminación.

En el año 2019 se inició la construcción de los Planes de Incidencia, que son instrumentos de orientación a los CCD para la exigibilidad de las políticas públicas definidas en sus Agendas. En el caso de los Planes de Incidencia de la APDPAM el trabajo se venía realizando de manera participativa con representantes de este grupo poblacional; sin embargo, a inicios del 2020 la pandemia provocada por COVID 19 irrumpe de manera violenta en todos los ámbitos de la vida familiar y social, tanto a nivel mundial como local;

³APD de PAM. Consejo de Protección de Derechos-COMPINA en transición. 2018. Disponible en https://proteccionderechosquito.gob.ec/wp-content/uploads/2024/08/3_ADULTOS_MAYORES.pdf


	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

el miedo al contagio, el confinamiento, el colapso del sistema sanitario, entre otros, generó un cambio en las prioridades de la población pasando a primer lugar las expectativas de sobrevivencia y cuidado familiar, por lo que la incidencia en la implementación de la Agenda disminuyó significativamente.

En nuestro país los grupos más afectados fueron los de mayores niveles de pobreza, vulnerabilidad, exclusión; y, si bien no existen cifras oficiales sobre el impacto a nivel nacional y local, existen varios estudios que coinciden en señalar que en América Latina las poblaciones más afectadas fueron, entre otras, la PAM. Elizabeth Madera, en su investigación sobre el impacto de la pandemia en la PAM (2022) señala:

“(…) en este contexto, las PAM son consideradas un grupo poblacional vulnerable, dado que, en general, el riesgo de enfermarse gravemente a causa del COVID-19 aumenta a medida que se envejece” (CDC 2020). Pero esta afirmación no es tan obvia como parece, sino que nos lleva a la problemática de la investigación, en la que para poder responder ¿por qué el grupo poblacional de la tercera edad tiene mayor riesgo ante esta crisis sanitaria? El análisis debe entrelazar distintas desigualdades con la cuestión de índole biológica, es decir, las distintas afecciones físicas subyacentes propias del envejecimiento, en conjunto con la índole social, política, económica, cultural, geográfica, cuestiones de cuidado, acceso, discapacidad, inclusión. Entre otros elementos que consolidan una vulnerabilidad social establecida estructuralmente mucho antes de la pandemia. Estos elementos de vulnerabilidad son fundamentales para entender la degradación de la calidad de vida en la tercera edad donde muchas PAM no cuentan con redes de apoyo familiar o social, a la par que más del 70% no cuenta con ningún tipo de seguridad social en el DMQ –según los datos de la encuesta SABE (2009)–, lo cual de por sí ya representa un filtro respecto al acceso de salud pública y programas específicos pensados para esta etapa de vida. (Madera.2022. pg 13)

Con estos antecedentes, en virtud del tiempo transcurrido y la necesidad de cumplir con el ciclo de la política pública de este grupo poblacional, se realizó la evaluación del contenido y cumplimiento de las políticas establecidas en la APDPAM desde los criterios de vigencia y pertinencia, a fin de obtener insumos que contribuyan a fortalecer el ejercicio de derechos de los adultos y adultas mayores, las capacidades institucionales del Consejo de Protección de Derechos y del Sistema de Protección Integral del DMQ.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

2. Contexto y marco normativo de la evaluación


Dentro del ciclo de las políticas públicas el seguimiento y evaluación es un eje transversal que permite retroalimentar los instrumentos de políticas en cualquier momento del proceso; estos instrumentos pueden ser agendas, planes, programas proyectos, normas, entre otros; en este sentido, la evaluación no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar dichos instrumentos, su ejecución y el logro de los objetivos planteados.

La APDPAM fue construida en el contexto de la transición del COMPINA a CPD (2015-2018); es decir, en un momento institucional marcado por algunas condiciones nacionales y locales, tales como: a) La existencia de importantes avances a nivel normativo (CRE, leyes orgánicas, ordinarias, ordenanzas) con el propósito de garantizar la vigencia, ejercicio y exigibilidad de derechos humanos, de naturaleza y animales; b) La vigencia del Censo de Población y Vivienda (2010) que arrojaba información actualizada -al 2017- sobre las condiciones demográficas y socio económicas del país, susceptible de ser analizada por grupos poblacionales; c) El incremento de recursos en el presupuesto del Estado para inversión social⁴; d) La construcción participativa de la propuesta de organización y funcionamiento del SPI en el DMQ; e) La presencia de organizaciones activas de la sociedad civil, entre otras.

En este contexto, desde el COMPINA en transición se promovió la participación de titulares de derechos de PAM, quienes identificaron cuáles eran las problemáticas más sentidas de este grupo y contribuyeron a definir las principales políticas públicas, directrices y acciones afirmativas, teniendo como referencia el Plan Nacional del Buen Vivir vigente a la época.

Si bien la APDPAM no tiene un período determinado de vigencia, actualmente concurren algunas circunstancias que refuerzan la necesidad de evaluarla; entre las principales tenemos: a) Los efectos devastadores que tuvo la pandemia de COVID 19 en la población

⁴ “La inversión social considera varios aspectos como: educación, salud y el aspecto laboral. Desde el punto de vista de la educación, la inversión dentro de esta área produce mejor formación de los ciudadanos, aumentando su posibilidad de acceso a empleos productivos y también la participación en la vida política y social. La inversión en el sistema de salud permite una vida más larga y de calidad para los ciudadanos. Por su parte, dentro del aspecto laboral, se consideran las prestaciones por desempleo y el salario mínimo que ayudan a reducir la pobreza (CEPAL, 2015).

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


adulto mayor, muchos de los cuales persisten hasta la actualidad; b) La necesidad expresa de algunos/as representantes de este grupo poblacional que, a través de su CCD, mantienen una actitud activa y colaborativa con este Consejo; c) La necesidad de tener una mirada prospectiva respecto a cómo se presenta actualmente la pirámide poblacional en relación a las y los adultos mayores; según el Censo de 2022, *“se observa menor nivel de natalidad, mayor población en edad de trabajar y adultos mayores en paulatino aumento”*. También señala que, a nivel nacional: *“En grandes grupos etarios, vemos un descenso de población menor de 15 años, y un grupo más grande de personas de 65 años o más”* (INEC. 2022). En el caso del DMQ la población adulta mayor ha pasado del 6,32% (Censo 2010) al 9,77 (Censo 2022), evidenciando un incremento de 3,5 puntos porcentuales, lo que nos hace pensar en la necesidad de ir proyectando políticas, lineamientos y servicios para la protección de una población que va invirtiendo la pirámide poblacional.

Marco Normativo

En relación con el marco normativo de la evaluación, es importante señalar que la CRE, Art. 85, establece que:

“La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”.

Esta misma norma, en su Art. 227, establece: *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad,*

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

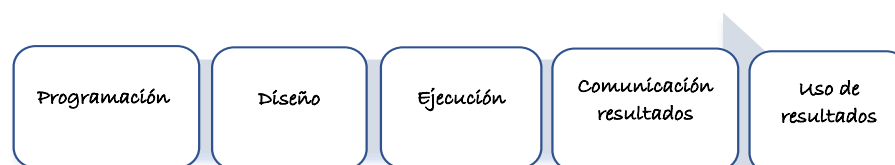
jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

Por su parte, el COOTAD, Art. 598, determina: *“Cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones las formulaciones, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad”.*

En concordancia con esta disposición, el CM, Art. 866, dispone: *“El Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito tendrá a su cargo la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad (...)”*


El Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su artículo 54 señala: Deberes y atribuciones: *“El ente rector de la Planificación es el ente rector del Subsistema Nacional de Seguimiento y Evaluación y tendrá las siguientes atribuciones”:* *Literal 3. “Normar todos los aspectos del subsistema”*⁵. Sobre la base de esta disposición, para la propuesta metodológica de la evaluación se consideró las directrices emitidas en el documento: *Lineamientos Metodológicos para la Evaluación de las Agendas Nacionales para la Igualdad*, el cual plantea cinco fases del proceso de evaluación:

Gráfico No. 1 Fases de evaluación



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación 2023
 Elaboración: Propia

⁵ Secretaría Técnica Planifica Ecuador, Lineamientos Metodológicos para la Evaluación de las Agendas Nacionales para la Igualdad. 2021.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

3. Objetivos

General:

Analizar y valorar el cumplimiento de las políticas, directrices y acciones establecidas en la APDPAM, periodo 2018-2023, a fin de obtener insumos que permitan fortalecer el ejercicio de los derechos de la PAM y las capacidades institucionales del Sistema de Protección Integral del DMQ.


Específicos:

- Analizar la vigencia y pertinencia de la información contenida en la Agenda, para verificar si las intervenciones planteadas son congruentes con los derechos y necesidades actuales de la población, y las nuevas problemáticas sociales o profundización de las desigualdades, surgidas a partir de la pandemia por COVID 19 y otras circunstancias coyunturales.
- Analizar las principales limitaciones o problemáticas para cumplir las políticas, desde la información y perspectiva de las diferentes instituciones públicas que se articulan y coordinan en el Sistema de Protección Integral del DMQ.
- Sistematizar las lecciones aprendidas que permitan fortalecer el proceso de actualización de la Agenda de Protección de Derechos de PAM.

4. Tipo y criterios de evaluación

La SNP, órgano rector de la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, en su propuesta de Lineamientos Metodológicos para la Evaluación de las Agendas Nacionales para la Igualdad, establece entre los tipos de evaluación de los instrumentos de política pública la evaluación por su funcionalidad, misma que “(...) *se divide en evaluaciones formativas y sumativas; la primera se enfoca en el análisis de desempeño y la segunda se ejecuta al finalizar la política pública. Adicionalmente, es importante mencionar que este tipo de evaluación busca establecer medidas correctivas tendientes a mejorar la gestión de una intervención (...)*”⁶.

⁶ STPE. (2021). Lineamientos Metodológicos para la Evaluación de las Agendas Nacionales para la Igualdad.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


En este contexto, la evaluación de la APDPAM encaja en el tipo de evaluaciones formativas, que tiene como finalidad valorar cómo se realizó la construcción de la política pública y la manera en que se está llevando a cabo su implementación, con el fin de realizar aprendizajes que permitan mejorar su desempeño. En este sentido, se procedió a indagar sobre las etapas de formulación y cumplimiento de las políticas, directrices y acciones afirmativas, considerando los siguientes criterios:

- ❖ **Vigencia:** entendida como la validez de la información en el tiempo; es decir, si está desfasada o actualizada, y la verificación de si la información es de aplicación para el contexto actual.
- ❖ **Pertinencia:** es decir, en qué medida las políticas, directrices y acciones de una intervención responden y son congruentes con los derechos y necesidades de la población, con los objetivos institucionales, cambios en el entorno de la intervención⁷ y enfoque de derechos.

Estos criterios permitieron valorar si la APDPAM:

- ❖ Estuvo armonizada con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, particularmente de la población adulta mayor, según se detalla en la tabla 1 del presente informe.
- ❖ Si cuenta con información actualizada para la toma de decisiones.
- ❖ Si se encuentra transversalizado el enfoque de derechos de grupos de atención prioritaria.
- ❖ Si los planes y programas ejecutados por las instancias municipales y otras entidades u organismos no municipales que son parte del SPI contemplan algunas directrices o acciones afirmativas contenidas en la agenda, o se relacionan con ésta.
- ❖ Si las políticas, directrices y acciones afirmativas planteadas responden a los derechos y necesidades de los actores sociales, considerando la particularidad de la pandemia que profundizó las desigualdades y la precarización de la vida, así como factores de la coyuntura actual.

⁷ STPE. (2021). Lineamientos Metodológicos para la Evaluación de las Agendas Nacionales para la Igualdad.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


5. Enfoque teórico y metodológico de la evaluación

Sobre la certeza de que toda investigación se articula a un paradigma teórico, y que los paradigmas se encuentran asociados a metodologías, se definió como enfoque teórico de la evaluación de la agenda el constructivismo, (R. Sautu 2005,29), que plantea que la realidad es producto de una construcción intersubjetiva, social, política, económica y culturalmente intencionada. Desde este enfoque el sujeto no está determinado, sino que posee la capacidad de determinación. Así, es posible asumir la existencia de diversas realidades que dependen de la perspectiva de quienes las construyen. (CDHDF 2011, 32).

El constructivismo considera que el sujeto construye conocimientos y experiencias significativas mediante la interacción que tiene con el medio físico y social; lo cual, aplicado a la evaluación de políticas sociales, según Sautu *“debe ir más allá de medir resultados y centrarse en analizar cómo los significados se construyen social y políticamente a través de la interacción. El enfoque constructivista de la evaluación social se enfoca en cómo los diferentes actores sociales (individuos, grupos y organizaciones) construyen su propia comprensión y significado del programa o política y cómo esto se relaciona con la acción y los resultados”*.

Otro aspecto a tomar en cuenta desde el enfoque constructivista es el papel del contexto; es decir, los hechos sociales, históricos, políticos, culturales, que constituyen elementos fundamentales para comprender cómo se desarrollan las políticas y sus efectos en la población a la que van dirigidas.

La participativa informada, activa y voluntaria de las personas en el aprendizaje es relevante para relacionar la teoría con la práctica; razón por la cual se definió la metodología cualitativa que priorizó la consulta a las y los titulares de derechos mediante la combinación de técnicas de recolección y análisis de la información conceptual y empírica, desde un proceso dialógico y colaborativo, en el que los/as titulares de derechos, al ser los principales actores de su realidad, se encuentran para reflexionar críticamente sobre su situación, analizar los factores externos, construir un entendimiento compartido de la política y hacer propuestas que les permita incidir en las políticas sociales evaluadas.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


Para ello se utilizaron las siguientes técnicas:

- **Revisión bibliográfica, análisis documental y normativo,** para lo cual se recabó y analizó un conjunto de normas, a nivel nacional y local, estándares internacionales de derechos humanos para las PAM. También se revisó agendas, políticas y los Informes de Observancia del CPD relacionados con la PAM.
- **Identificación de actores.** Se identificó a las y los titulares de derechos e integrantes de los CCD de PAM del DMQ, tratando de ubicar a quienes participaron en la construcción de la agenda.
- **Solicitud de información a instituciones públicas.** Se solicitó información sobre el cumplimiento de políticas, directrices y acciones concretas a las autoridades de las instituciones públicas con competencia en la promoción y protección de derechos de PAM, tanto a nivel nacional como local.
- **Mesas de Diálogo:** Se convocó a las y los integrantes del CCD de PAM para evaluar la Agenda, para lo cual se implementó el modelo andragógico, cuyos dos principios generales son: a) horizontalidad y b) participación, necesarios en la interacción entre facilitador/a y participantes.

La fase analítica de los datos se realizó considerando los dos criterios ya mencionados: vigencia y pertinencia, a la luz de las teorías de derechos humanos y gestión de políticas públicas.

6. Limitaciones, alcance y temporalidad de la evaluación

Asumiendo los criterios técnico-metodológicos de la Secretaría de Planificación, que plantea que la gestión de políticas públicas es perfectible en el tiempo, y que el tipo de evaluación que se implemente depende de algunos factores, tales como: los elementos constituyentes de la política pública a evaluar, las necesidades institucionales, el uso que se quiera dar a la evaluación y la información con la que se cuente (STPE. 2021,6) se estableció como fundamental analizar los nudos críticos desde la formulación hasta el cumplimiento de la Agenda, con el objetivo de plantear correctivos en el proceso de actualización, teniendo en cuenta los objetivos trazados.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


El análisis retrospectivo de lo ocurrido en el proceso de construcción e implementación de la APDPAM permitió identificar las siguientes limitaciones:

- Las políticas, directrices y acciones afirmativas no cuentan con un periodo de vigencia establecido. Su formulación arrancó a finales del 2017 y su implementación a finales del 2018, una vez constituidos los CCD.
- La metodología desarrollada contempló para el diagnóstico, el levantamiento y procesamiento de información secundaria, sobre la base del Censo del 2010 y otras fuentes disponibles a la fecha.
- En cuanto a la implementación, una de las limitaciones más significativas se relaciona con la pandemia por COVID 19, cuya afectación al Ecuador llegó a inicios de marzo del 2020, fecha en la empezaron los contagios masivos, fallecimientos, confinamiento, colapso del sistema sanitario, distanciamiento social, entre otros aspectos de orden psicológico, social, económico y sanitario.
- El debilitamiento, en términos generales, de la participación ciudadana y el tejido social, que se expresó también en la baja participación que tuvo el CCDPAM, en el período anterior, organismo que tiene entre sus objetivos canalizar las problemáticas y necesidades de sus representados⁸, así como vigilar y exigir a las entidades públicas correspondientes el cumplimiento de las políticas de protección y de sus derechos.
- Durante el proceso de evaluación se presentó en el país una coyuntura de movilizaciones sociales y protestas, desde el 23 de septiembre hasta aproximadamente el 15 de octubre, en un contexto de estado de excepción, lo que constituyó un elemento que incidió en la ya debilitada participación de las y los titulares de derechos.

Para el alcance y temporalidad de la evaluación se tomó en cuenta las siguientes circunstancias:

- La propuesta de priorización de políticas que establece directrices y acciones afirmativas de tipo cualitativo enmarcadas en cuatro ejes: a) Servicios; b) Participación; c) Seguridad integral; d) Prevención / Sensibilización

⁸ Código Municipal. art. 903

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

- La fase de implementación de la Agenda en los años 2020-2021 que da cuenta de un seguimiento bastante general sobre su implementación por las limitaciones señaladas anteriormente, lo que generó un cambio en las prioridades de los representantes de este grupo poblacional, a través del CCDPAM, por lo que se puede advertir debilidades en el seguimiento de las políticas.
- El alcance de la presente evaluación contempla el análisis de las perspectivas de algunos integrantes del CCD de PAM saliente y del CCD de PAM entrante, y la respuesta institucional para cumplir con las políticas, directrices y acciones afirmativas de la Agenda.
- La temporalidad de la evaluación corresponde al periodo 2018-2023.


7. Preguntas que guiaron la evaluación

Las preguntas que guiaron la evaluación son:

- ¿Cuál es el grado de cumplimiento de las políticas, directrices y acciones establecidas en la APDPPAM periodo 2018-2023, desde la información y perspectiva de las diferentes instituciones públicas que se articulan y coordinan en el Sistema de Protección Integral del DMQ?
- ¿Cuáles han sido las principales limitaciones o problemáticas para cumplir las políticas de la APDPAM?
- ¿Su contenido es vigente y pertinente con las necesidades de la población y las nuevas problemáticas sociales o profundización de las desigualdades, en el contexto actual?

8. Principales Hallazgos: Análisis general de la vigencia y pertinencia de las políticas contenidas en la Agenda

El análisis de la vigencia y pertinencia de las políticas contenidas en la Agenda PAM incluyó la revisión y valoración del marco normativo e instrumental que se encontraba efectivo al momento de su construcción (finales del 2021), a fin de identificar si la APDPAM estuvo alineada normativa y programáticamente a los instrumentos vigentes a la época; los resultados son los siguientes:

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

8.1 Marco normativo e instrumental


La construcción de la APDPAM tomó como base el marco normativo nacional, internacional y local relacionado con la población adulta mayor, y los instrumentos de política pública, vigentes a esa fecha (2017), de acuerdo con el siguiente resumen.

Tabla No. 1
Constitución de la República del Ecuador

Contenido
Reconoce a la PAM dentro del grupo de personas que requieren atención prioritaria y establece claramente las obligaciones del Estado respecto a la protección y garantía de sus derechos: Art. 1. Igualdad y no discriminación. Art. 35. Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria. Arts. 3 y 37. Derechos de las personas adultas y adultos mayores. Art. 38. Obligaciones del Estado respecto a las personas adultas mayores. Art. 42. Prohibición de desplazamiento arbitrario. Art. 51. Derechos de las personas privadas de libertad. Arts. 62 y 95. Derechos políticos de las personas adultas mayores. Art. 66. Derechos de libertad: vida libre de violencia. Art. 81. Derecho de protección: acceso a la justicia. Art. 83. Deberes y responsabilidades. Art. 193. Defensoría pública. Art. 347. Educación: erradicar el analfabetismo y apoyar a los procesos de post alfabetización y educación permanente. Art. 341. Protección integral. Art. 363. Atención integral de la salud. Arts. 363 y 369. Seguridad social.

Tabla No. 2
Instrumentos internacionales de DDHH


Norma	Contenido
Declaración Universal de los Derechos Humanos Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre	Abordan temas relacionados con seguridad y prestaciones sociales
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Protocolo de San Salvador Plan de Acción Internacional de Viena sobre envejecimiento	Derecho a la vida, a la salud, a la integridad física, desarrollo social, cultural, económico, promoción y protección de los derechos humanos
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Incorporan temas de no discriminación por edad.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familias Plan de Acción Internacional de Viena sobre el envejecimiento	
---	--

Tabla No. 3
Normativa nacional y local

Norma	Contenido
Ley del Anciano (1991)	Garantiza el derecho a un nivel de vida que asegure salud corporal y psicológica, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica, atención geriátrica y gerontológica integral y los servicios sociales necesarios para una existencia útil y decorosa
Ley Orgánica de Elecciones (2000)	Contempla el voto facultativo para las personas adultas mayores
Ley de Régimen Tributario Interno (2004)	Establece los impuestos que deben pagarse en el país, las exenciones y deducciones, los sujetos obligados al pago, los créditos tributarios, las sanciones a los evasores. En el caso de las personas adultas mayores y con discapacidad, señala las exenciones a las que están sujetas por su condición, lo que representa un beneficio directo a este grupo de población.
Código de la Niñez y Adolescencia (2004)	Dicta la obligatoriedad de los hijos e hijas de asistir, de acuerdo con su edad y capacidad, a sus progenitores, que requieran de ayuda, especialmente en caso de enfermedad, durante la tercera edad y cuando adolezcan de una discapacidad que no les permita valerse por sí mismos.
Ley Orgánica de Salud (2006)	Según esta normativa, el Estado reconocerá como de interés nacional a las enfermedades catastróficas raras y huérfanas. Las personas que sufran estas enfermedades serán consideradas en condiciones de doble vulnerabilidad. Este proceso beneficiará a los adultos mayores que sean diagnosticados con cualquiera de estas enfermedades.
Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2008)	Presenta los derechos de atención prioritaria para este grupo poblacional, tanto en el sistema de tarifas como en la protección y seguridad al transitar por las vías.
Ley Orgánica de Seguridad Social (2010)	Aborda el tema de las prestaciones de vejez, cuyo objetivo es cubrir las necesidades básicas del asegurado y las personas a su cargo, cuando su competencia para el trabajo se encuentra disminuida por envejecimiento. En nuestro país este es un derecho garantizado tanto en la CRE, como en esta Ley
Ley Orgánica del Servicio Público (2010)	Establece el derecho de los funcionarios y servidores públicos a la jubilación, siguiendo lo instaurado por la Ley de Seguridad Social

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

Código Penal y Código de Procedimiento Penal (2010)	<p>Contiene disposiciones específicas en relación con las personas adultas mayores, especialmente en cuanto a la edad como circunstancia atenuante de las penas privativas de libertad, así como las medidas sustitutivas para estas personas, cuando han cometido delitos sancionados con pena que no exceda de cinco años y que el imputado no haya sido condenado con anterioridad por otro delito</p>
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (2010), actualizado en marzo 2016)	<p>• Art.84 • b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio. • j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo que incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales, coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales</p>
Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011)	<p>Plantea que la educación debe “basarse en la transmisión y práctica de valores que promuevan la libertad personal, la democracia, el respeto a los derechos, la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a las diversidades de género, generacional, étnica, social, por identidad de género, condición de migración y creencia religiosa, la equidad, la igualdad y la justicia, y la eliminación de toda forma de discriminación”.</p>
Ordenanza Metropolitana No. 188 que implementa y regula el Sistema de Protección Integral en el DMQ (2017)	<p>Implementa y regula el Sistema de Protección Integral, para garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos, especialmente, de los grupos de atención prioritaria y de aquellos que se encuentran en situación de exclusión y/o vulnerabilidad. b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio. • j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo que incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales, coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales</p>

Las tablas anteriores muestran que la APDPAM estuvo alineada con la normativa nacional, internacional y local vigente a la época, lo que le da legalidad; no obstante, faltó integrar la parte pertinente a la PAM establecida en el COIP, vigente desde el 2014, como se muestra en el siguiente cuadro.


	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


Tabla 4
Normativa faltante a la fecha de elaboración de la APDPAM

Norma	Contenido
Código Orgánico Integral Penal (2014)	Art.19. Clasificación de las infracciones en delitos y contravenciones. Art.153.- Abandono de personas adultas mayores. Art.158.- Violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar. Art.391.- Contravenciones de tránsito de sexta clase. Incumplimiento de las tarifas preferenciales fijadas. Art.443.- Atribuciones de la Fiscalía: (...) 4. Garantizar la intervención de fiscales especializados en delitos contra la integridad sexual y reproductiva, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, crímenes de odio y los que se cometan contra niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, adultas y adultos mayores. Art.624.- Oportunidad para ejecutar la pena. Art.710.-Programas de tratamiento para grupos de atención prioritaria.

En la actualidad la normativa ha aumentado o se ha reformado para ampliar los derechos de la población adulta mayor, contando al momento con estos nuevos marcos normativos e instrumentales que serán considerados en el proceso de actualización:

Tabla 5
Normativa de PAM posterior al 2017

Norma	Contenido
Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (2019)	Protección integral a personas adultas mayores
Reglamento General de la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores (2020)	Regulación para la aplicación de la Ley
ACUERDO No. MIES-2022-036 Registro Oficial No. 161, 3 de octubre 2022	Crear el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que norme, regule y expida los lineamientos para su implementación y efectivo funcionamiento, garantizando las condiciones necesarias para el envejecimiento saludable, digno, autónomo e independiente en igualdad, equidad y no discriminación, a través de la promoción, defensa y protección de sus derechos, bajo los principios de corresponsabilidad individual, familiar, social y del Estado
Acuerdo no. 051- MIES de 19 de enero 2019, Normas Técnicas para la Implementación y Prestación de Servicios de	Normas Técnicas para la Implementación y Prestación de Servicios de Atención y Cuidado en los Centros y Servicios Gerontológicos


	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

Atención y Cuidado en los Centros y Servicios Gerontológicos	
Registro Oficial No. 29, de 30 de agosto 2019 - Acuerdo no. 109 – MIES (regúlese el programa de transferencias monetarias del sistema de protección social integral)	Regulación del programa de transferencias monetarias del sistema de protección social integral
Sentencia 103-19-JH/21 (Hábeas corpus y persona adulta mayor privada de la libertad en UVC) Quito, D.M. 01 de diciembre de 2021 CASO No. 103-19-JH	Protección de derechos
Registro Oficial No. 109, 25 de agosto 2025 ACUERDO No. MINEDUC-2025-00028-A	Garantizar el acceso, permanencia, aprendizaje, participación, promoción y culminación a niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y/o adultos mayores con discapacidad en las instituciones educativas de todos los sostenimientos que conforman el Sistema Nacional de Educación

Sentencias de la CCE
SENTENCIA No. 725-15-JP/23 10 de mayo de 2023
Sentencia 103-19-JH/21 (Hábeas corpus y persona adulta mayor privada de la libertad en UVC) 01 de diciembre de 2021
Sentencia N° 889-20-JP/21 (Protección de la pensión de montepío)
Sentencia No. 232-15-JP/21 (El agua es un derecho):
Sentencia No. 832-20-JP/21 (Protección contra el despojo de vivienda)
SENTENCIA 5-20-IS/24 11 de enero de 2024

Planes nacionales y locales

El análisis de los planes nacionales y locales permitió verificar que la APDPAM estuvo alineada programáticamente con las políticas nacionales y locales vigentes al momento de su construcción:

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


Institución	Políticas y servicios
Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Agenda de la Igualdad para Adultos Mayores 2012-2013. <ul style="list-style-type: none"> • Protección integral. • Protección especial. • Participación social. La cobertura total de adultos mayores en el Distrito, según la coordinación Zonal 9 del MIES, es de 4 890, de los cuales 4 700 son atendidos por medio de convenios con organizaciones no gubernamentales y gobiernos parroquiales
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)	El Programa Nacional de Envejecimiento Activo del IESS cuenta con diez centros de atención a la PAM, denominados CAAMS, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de la PAM.
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)	Plan de Ordenamiento Territorial 2015-2025. <ul style="list-style-type: none"> • Hogar de vida: atención directa a PAM que se encuentra en situación de indigencia y abandono. • Centros del Adulto Mayor (CEAM): espacios de integración y encuentro de la PAM. • El programa 60 y piquito: espacio de articulación y encuentro.
Ministerio de Salud Pública (MSP)	Modelo de atención integral de salud. <ul style="list-style-type: none"> • Atención integral por ciclos de vida. • Programa ampliado de inmunizaciones. • Programa de atención a PAM con enfermedades crónicas. • Calificación de discapacidades
Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	Este Consejo estructuró la Agenda Nacional de Igualdad intergeneracional, que plantea seis ejes y las políticas y lineamientos para los diferentes grupos intergeneracionales (niños, niñas y adolescentes; jóvenes; adultos mayores). *En el caso de las Agendas, no existe seguimiento a su cumplimiento

Fuente: APDPAM. CPD. 2017-2018

Del mismo modo que lo sucedido con la parte normativa, actualmente existen nuevas agendas nacionales para la igualdad, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, entre otros instrumentos, que deberán ser tomados en cuenta en la actualización de la Agenda.

9. Resultados generales del cumplimiento de las políticas desde las instituciones públicas a nivel nacional y local

Al ser las instituciones públicas -nacionales y locales- rectoras y/o ejecutoras de las políticas contenidas en la APDPAM, era necesario contar con información de estas para identificar el grado de cumplimiento, para lo cual se preparó una herramienta de recolección de información sobre el cumplimiento de políticas, directrices y acciones concretas y un

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

instructivo de llenado de la matriz, instrumentos que fueron remitidos a las autoridades de las instituciones públicas del gobierno central y local con competencia en la promoción, atención y protección de derechos de PAM, la respuesta obtenida fue la siguiente:


Tabla No. 6
Instituciones rectoras de políticas públicas de PAM nacionales y locales

Institución	Respuesta
Ministerio del Trabajo	No remitió información
Ministerio de Salud Pública	No remitió información
Ministerio de Educación	Remitió el link de la página web del MINEDUC, en la que no se encuentra la información solicitada
Ministerio de Inclusión Económica y Social	No remitió información
Viceministerio de la Mujer y Derechos Humanos	No remitió información
Consejo Nacional para la Igualdad de Género	Si remitió información
Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional	No remitió información
Secretaría de Salud del MDMQ	Si remitió información
Unidad Municipal Patronato San José	Si remitió información
Secretaría de Educación Recreación y Deportes MDMQ	Si remitió información

De las diez instituciones solicitadas remitieron información cuatro; es decir, el 40%; de éstas una es del ámbito nacional: Consejo Nacional para la Igualdad de Género, y tres del ámbito local: Secretaría de Salud, Secretaría Metropolitana de Educación Recreación y Deportes; Unidad Municipal Patronato San José. Esto, además de no permitir un análisis más amplio del cumplimiento de las políticas por parte de las instituciones garantes de derechos de la PAM demuestra el debilitamiento de la coordinación entre los niveles nacional y local, propiciado por las entidades del nivel central, lo cual rompe el principio constitucional de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno para la protección de derechos.

Del procesamiento de la información recibida se puede verificar que:

- De las cuatro políticas generales que contiene la APDPAM las instituciones públicas, en su mayoría, se encuentran trabajando en todas, aunque con menor fuerza en las de

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


participación y prevención, lo que posiblemente tiene que ver con las competencias de cada una de ellas.

- Las entidades que más alineadas están a las políticas de la APDPAM son las municipales, quienes prestan servicios concretos para la atención en salud, educación, recreación, así como para la protección, principalmente a través de los servicios de la Unidad Municipal Patronato San José y la Secretaría de Salud.

Tabla 3
Políticas de la APDPAM vs. Información reportada por IP

INSTITUCIÓN	POLÍTICAS	PROGRAMAS/ NORMAS/ ACCIONES AFIRMATIVAS
SECRETARÍA DE SALUD – MDMQ (Promoción de la salud, prevención de la enfermedad, atención de morbilidad, rehabilitación, vigilancia epidemiológica)	Impulsar la atención integral de las personas adultas mayores y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población en el DMQ.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de la Estrategia de Atención Integral de personas mayores de 65 años en la Red Metropolitana de Salud - Manual de Gestión y Atención de la Red Metropolitana de Servicios de Salud. - Talleres de estimulación cognitiva, prevención de caídas, y de cuidadores informales - Atención integral a personas adultas mayores en comunidad con el enfoque ICOPE de la OMS.
	Propiciar formas de organización y participación igualitaria de las personas adultas mayores que le permitan al DMQ aprovechar su experiencia y su conocimiento	
	Las personas adultas mayores deberán vivir con dignidad y seguridad, sin estar expuestas a cualquier tipo de explotación, ni malos tratos físicos o psicológicos.	Implementación de Lineamientos de actuación frente a casos de presunta violencia detectados en personas adultas mayores, modalidad de atención extramural
	Impulsar acciones de prevención para fomentar prácticas para un envejecimiento positivo	

Fuente: Instituciones Públicas
Elaboración: FPPTESYE


	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

INSTITUCIÓN	POLÍTICAS	PROGRAMAS/ NORMAS/ ACCIONES AFIRMATIVAS
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN RECREACIÓN Y DEPORTE- MDMQ (Educación para personas con escolaridad inconclusa)	Impulsar la atención integral de las personas adultas mayores y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población en el DMQ.	<ul style="list-style-type: none"> - Educación Básica Superior Intensiva, es decir concluir 8vo, 9no y 10mo en 11 meses Personal docente calificado y capacitado en enfoque de derechos intergeneracional e interseccionalidad para garantizar un proceso académico efectivo - Ordenanza Nro. 0186 del 6 de noviembre de 2017, Ordenanza para garantizar la oferta educativa extraordinaria en el DMQ - Las principales limitaciones van entorno a la normativa del Ministerio de Educación que solicita expedientes (promociones de los años lectivos) o que se aplique un examen de ubicación, para matricular a los adultos mayores, lo cual no es factible considerando los años de rezago fuera del sistema de Educativo Nacional, el examen les limita y los documentos en muchos casos son de instituciones desaparecidas
	Propiciar formas de organización y participación igualitaria de las personas adultas mayores que le permitan al DMQ aprovechar su experiencia y su conocimiento	
	Las personas adultas mayores deberán vivir con dignidad y seguridad, sin estar expuestas a cualquier tipo de explotación, ni malos tratos físicos o psicológicos.	
	Impulsar acciones de prevención para fomentar prácticas para un envejecimiento positivo	


Fuente: Instituciones Públicas

Elaboración: FPPTESYE

INSTITUCIÓN	POLÍTICAS	PROGRAMAS/ NORMAS/ ACCIONES AFIRMATIVAS
	Impulsar la atención integral de las personas adultas mayores y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población en el DMQ.	<ul style="list-style-type: none"> - Modalidad Residencial 110 Adultos mayores atendidos en modalidad de acogida permanente Modalidad Diurna 264 personas adultas mayores atendidas en la modalidad Diurna al Adulto Mayor 1.209 personas sensibilizadas Modalidad Sesenta y Piquito 20.000 adultos mayores reciben atención interdisciplinaria (60ypiquito) - Articulación de servicios de educación inconclusa para personas adultas mayores de los servicios. Levantamiento de información de personas adultas mayores con escolaridad inconclusa para la reinserción educativa. Incorporación de 147 adultos mayores en el programa 'Bachillerato acelerado'

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


UNIDAD MUNICIPAL PATRONATO SAN JOSÉ (Atención integral de personas adultas mayores)		<ul style="list-style-type: none"> - Cultura: Participación preferencial en agenda cultural en articulación con la Secretaría de Cultura. - A lo largo del año en cada CEAM se han organizado y realizado 200 eventos sociales y culturales que promueven comunidades inclusivas con las personas adultas mayores. En estos espacios han participado 20.641 personas entre familiares, cuidadores y acompañantes menores de 60 años (niños, niñas, adolescentes, adultos jóvenes) identificados como beneficiarios indirectos del proyecto en los Centros de Experiencia del Adulto Mayor del DMQ - Articulación con servicios de turismo comunitario Agentes Metropolitanos de Control (Turismo). - 133 adultos mayores en situación de mendicidad, indigencia, abandono, pobreza y extrema pobreza atendidos en modalidad de acogida permanente. - 26.104 adultos mayores del DMQ atendidos - Convenio Cruz Roja El convenio con Cruz Roja Ecuatoriana consta de tres fases, durante el 2023 se brindó atención con medicina general (incluida entrega de medicación), enfermería y terapia ocupacional, para la segunda fase que se desarrolló en el periodo marzo/noviembre 2024.
	Propiciar formas de organización y participación igualitaria de las personas adultas mayores que le permitan al DMQ aprovechar su experiencia y su conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño e implementación de metodología: Radio comunitaria. En articulación con el Proyecto de Voluntariado Universitario Ignaciano de la Pontificia Universidad del Ecuador ejecuta la iniciativa “Sintonízate con el adulto mayor” Programa de Radio y Podcast con el objetivo de generar un espacio para la difusión de la memoria oral y temas relevantes sobre cuidado del adulto mayor, envejecimiento activo y derechos humanos, a través de la voz de sus protagonistas, fomentando el intercambio de ideas y la construcción de vínculos entre personas de diferentes edades, promoviendo la comprensión y el respeto mutuo. - Constitución de la Red Distrital de Representantes de los Puntos de Socialización y Encuentro “60 y Piquito”

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

	<p>Las personas adultas mayores deberán vivir con dignidad y seguridad, sin estar expuestas a cualquier tipo de explotación, ni malos tratos físicos o psicológicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Centro gerontológico residencial de acogida temporal y permanente. brinda servicios de acogida, atención y cuidado a 110 personas adultas mayores en condición de pobreza y pobreza extrema sin referentes familiares - Centro gerontológico de atención diurna (CAD) Servicio sin internamiento a 163 personas adultas mayores con deterioro cognitivo leve a moderado en condición de vulnerabilidad - Centros de Experiencia del Adulto mayor y Espacios de socialización y encuentro “60 y piquito” - Modalidad Espacios de Socialización "Sesenta y Piquito", implementada desde el año 2011 por el Municipio del DMQ con gran acogida por parte de la población. - 4.713 atenciones a personas adultas mayores por parte del área de Psicología en Centros de Experiencia del Adulto Mayor; - 6.390 atenciones de Trabajo Social a personas adultas mayores en Centros de Experiencia del Adulto Mayor; - 11.109 atenciones de fisioterapia a personas adultas mayores de los Centros de Experiencia del Adulto Mayor
	<p>Impulsar acciones de prevención para fomentar prácticas para un envejecimiento positivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo de atención Centro gerontológico residencial de acogida temporal y permanente. - Modelo de atención Centro gerontológico de atención diurna (CAD) - Modelo de atención Centros de Experiencia del Adulto mayor y Espacios de socialización y encuentro “60 y piquito” - Detección y derivación de casos vulnerables a entidades competentes


Fuente: Instituciones Públicas

Elaboración: FPPTESYE

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

INSTITUCIÓN	POLÍTICAS	PROGRAMAS/ NORMAS/ ACCIONES AFIRMATIVAS
CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO	Impulsar la atención integral de las personas adultas mayores y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población en el DMQ.	<ul style="list-style-type: none"> - La ANIG 2021-2025, establece dentro del Eje de Cuidado Humano, Reproducción y Sostenibilidad de la Vida, la propuesta de política orientada a "garantizar servicios de cuidado accesibles, pertinentes y de calidad para niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas con enfermedades catastróficas. Esta política contempla la asignación presupuestaria adecuada, así como el fortalecimiento de la infraestructura, el equipamiento y la capacitación del personal, en concordancia con la recomendación del Comité CEDAW al Estado ecuatoriano (X Informe, párr. 20.a). Para ello plantea lineamientos específicos sobre los servicios para personas adultas mayores - En 2023, en el marco de sus competencias, el CNIG contribuyó técnicamente al proceso de construcción de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, con la finalidad de incorporar de manera transversal el enfoque de género
	Propiciar formas de organización y participación igualitaria de las personas adultas mayores que le permitan al DMQ aprovechar su experiencia y su conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - En 2020, el CNIG expidió el Reglamento para la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Mujeres, instrumento que incorpora entre sus disposiciones una acción afirmativa dirigida a la participación de las mujeres adultas mayores, garantizando su representación y voz en los espacios de deliberación y consulta del Consejo. - Reglamento para la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Personas LGBTI+ también incorpora esta medida de acción afirmativa; sin embargo.
	Las personas adultas mayores deberán vivir con dignidad y seguridad, sin estar expuestas a cualquier tipo de explotación, ni malos tratos físicos o psicológicos.	<ul style="list-style-type: none"> - En 2022, el CNIG entregó al Ministerio de Desarrollo Humano (anterior MIES) una propuesta de Sistema Nacional de Cuidados, orientado a cubrir las necesidades de cuidado principalmente de niños, niñas, personas con discapacidad, personas adultas mayores y de las cuidadoras, desde el derecho al cuidado. - En 2024, el CNIG fortaleció capacidades sobre el enfoque de género en el cuidado, dirigido al personal técnico del MDH encargado de elaborar el Reglamento a la Ley Orgánica del Derecho al Cuidado. - En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9, numeral 2, de la Ley Orgánica de los Consejos de Igualdad, que faculta al CNIG a "conformar y convocar, en el ámbito de sus competencias, Consejos Consultivos para el cumplimiento de sus fines", en 2023 el CNIG conformó el primer Consejo Consultivo de Mujeres y el Consejo Consultivo de Personas LGBTI+, fortaleciendo así los mecanismos de participación ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas de igualdad de género
	Impulsar acciones de prevención para fomentar prácticas para un envejecimiento positivo	

Fuente: Instituciones Públicas
Elaboración: FPPTESYE

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


En relación con la valoración de las categorías de vigencia y pertinencia, se pudo evidenciar que el trabajo de las entidades se enmarca en los principios, enfoques y contenidos de la Agenda, y que incluso tienen congruencia con lo establecido actualmente en el PMDOT 2024-2033, que plantea: i) Fortalecimiento y ampliación de los servicios de cuidados para las personas adultas mayores para promover su autonomía; ii) Residencia para la atención integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad; iii) Promoción de derechos de grupos de atención prioritaria y en situación de vulnerabilidad, iv) Protección integral y promoción social a grupos de atención prioritaria y en situación de vulnerabilidad; v) Establecer un sistema de protección integral y de cuidados, articulado, con pertinencia territorial, para la provisión de prestaciones y servicios de atención especializada a los grupos de atención prioritaria y población en situación de vulnerabilidad; entre otras políticas, lo cual debe ser considerado en el proceso de actualización de la Agenda, previsto para el año 2026.

No obstante de lo dicho, en relación a la pertinencia, es necesario destacar que si bien las políticas definidas en la actual Agenda son pertinentes, requieren su ampliación a temas actuales que requiere la PAM, tales como seguridad, facilidades de movilidad y acceso intra y extradomiciliario (espacio público), atención de temas emocionales (salud mental), programas que promuevan el envejecimiento activo y otros temas sociales, con un enfoque en la atención domiciliaria y uso de la tecnología.

10. Resultados de la evaluación según integrantes del Consejo Consultivo de PAM participantes en la Mesa de Diálogo

La consulta a integrantes del CCD de PAM se realizó mediante dos mecanismos: a) Una mesa de diálogo; y, b) Consulta virtual. En las dos técnicas se insistió en los siguientes aspectos:

- Análisis de la vigencia y pertinencia de las políticas y acciones afirmativas de la actual agenda
- Análisis de los servicios implementados por parte de las IP en relación a su derechos y necesidades específicas
- Observaciones (cumplimiento de las acciones afirmativas, proyecciones)

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

Los resultados de los dos mecanismos son los siguientes:


Respecto a la pregunta sobre la vigencia y pertinencia de las políticas:

Las personas representantes de las PAM ratifican la vigencia y pertinencia de las políticas contenidas en la Agenda, pues reconocen que sigue existiendo los mismos problemas (aunque agravados) y que las políticas están bien planteadas; además, están de acuerdo con que ha existido algunos avances; no obstante, la preocupación se centra en la limitada implementación de las políticas por parte del Estado, sobre todo del ámbito nacional, la reducción de recursos, cierre y/o debilitamiento de servicios orientados a esta población, entre otros problemas que se recogen en la Matriz de sistematización de los aportes realizados por las y los titulares de derechos en la Mesa de Diálogo.

Con relación a la información obtenida en la Mesa de Diálogo con representantes del Consejo Consultivo de Personas Adultas Mayores, y la Consulta virtual, entre los principales hallazgos, podemos mencionar:

- Baja participación de las y los titulares de derechos; de 38 personas convocadas a la Mesa de Diálogo únicamente concurrieron 8; es decir, el 21%, lo que podría deberse a:
 - a) Falta de interés en el tema
 - b) Debilitamiento de la participación ciudadana debido a la existencia de otras prioridades surgidas de la actual crisis económica, social y de inseguridad que vive el país, y el DMQ
 - c) Falta de credibilidad en la acción pública
 - d) Temor de reunirse en el contexto de las movilizaciones sociales y estado de emergencia, alimentados sobre todo por las respuestas dadas desde el Estado en las movilizaciones sociales de septiembre y octubre del 2025, en las que existió fuerte represión por parte de las fuerzas públicas.

No obstante, a pesar de la participación de únicamente el 21% de titulares de derechos, al tratarse de una población homogénea, que conoce del tema y ha participado y/o participa en organizaciones sociales que trabajan en atención, protección o promoción de derechos de

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

personas adultas mayores, la información obtenida posee validez técnica por las siguientes consideraciones:

- **Enfoque cualitativo y saturación de datos:** De acuerdo con el tipo de valuación y la metodología planteada, el objetivo no era la representatividad estadística (como en una encuesta a gran escala), sino la profundidad y riqueza de la información a obtenerse de las y los titulares de derechos, por lo que se buscó alcanzar la "saturación de datos", es decir, el punto en el que no surgen nuevas perspectivas, temas o ideas de participantes adicionales.
- **Homogeneidad:** Al ser todo/as los/as participantes integrantes del CCD de PAM, existe similitud de conocimientos y percepciones de parte de éstos/as, pues comparten experiencias y perspectivas similares sobre los derechos, servicios, limitaciones, etc., ya sea a través de sus vivencias, experiencias, percepciones, o del trabajo cotidiano relacionado a las políticas públicas de la PAM.
- **Mandato de representación:** Las y los participantes tenían, de forma implícita, un mandato de representación; es decir, al ser parte de un CCD de PAM, no representan sus intereses individuales, sino las perspectivas de quienes pertenecen a este grupo de atención prioritaria y que no son parte del CCD, lo cual refuerza la legitimidad de sus aportes, pues no participaron como individuos aislados, sino como la voz de un colectivo específico.

Con estas consideraciones, la Mesa de Diálogo y la consulta virtual puesta a consideración del CCD de PAM arrojó la siguiente información, misma que ha sido transcrita, de manera textual, para ser lo más fidedignos con las percepciones y de la PAM y sus formas de expresarlas.




	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

Tabla 4
Políticas de la APDPAM vs. Información proporcionada por PAM


EJE SERVICIOS					
POLÍTICA: Impulsar la atención integral de las personas adultas mayores y velar por el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población en el DMQ					
DIRECTRIZ	ACCIONES AFIRMATIVAS DEFINIDAS	VIGENCIA	PERTINENCIA	SERVICIOS IMPLEMENTADOS	OBSERVACIONES
Trato preferencial en los servicios en entidades públicas y privadas. Asegurar que las instalaciones y los servicios comunitarios en general estén a disposición de las personas adultas mayores y que respondan a sus necesidades y situaciones específicas	Creación de un sistema de asignación de citas preferenciales para el acceso a los servicios de salud, Servicio de Rentas Internas (SRI), bancos, etc.	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> • Antes funcionaban las filas preferenciales para PAM, pero ahora no hay control, cualquiera se pone en la fila y no respeta a los AM; tampoco hay turnos preferenciales, todo hay que tomar por máquinas, cuando se llega a las instituciones, o haciendo largas filas. • El transporte se ha incrementado, principalmente el metro, pero no se respeta los asientos para AM, hay dificultades en las rampas, puentes, calles, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir a las PAM en la definición de los presupuestos participativos • No se respetan las AA definidas para la PAM • No hay acciones preferenciales en el metro • Se debe ampliar la cobertura del metro y otras unidades del sistema de transporte • Debe haber campañas permanentes informando las preferencias a la PAM • Exigir a través de los parlantes que cedan los asientos y que el CPD y CCD vigilen el cumplimiento • Atención preferencial a la PAM
Atención prioritaria a las personas adultas mayores que les proporcione protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y	Cumplimiento de la norma técnica para garantizar la elevación de calidad y especialización de los servicios, particularmente de los relacionados con la salud.	SI	SI	Existen servicios pero están restringidos; faltan médicos, sobre todo para el tema de salud mental; falta de empatía en el personal No existe atención de calidad. No se conoce la norma técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Debe ampliarse el espacio de la atención en salud mental, sobre todo desde el gobierno central • Falta de personal • Revisar la norma técnica • Concientización al personal de salud para una atención de calidad
Ampliación de coberturas de servicios de salud y prestaciones sociales de acuerdo con las necesidades presentadas por la PAM.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la ampliación de los circuitos de atención y la formación a nivel interdisciplinar en el manejo de las temáticas y los servicios orientados a las personas adultas mayores. • Implementar programas de apoyo alimentario y de medicamentos gratuitos, priorizando la atención de la PAM femenina indígena y rural, con discapacidad. • Promover la ampliación y/o adecuación de las coberturas de acceso a todos los servicios (generales: agua, luz, teléfono, y especializados: transporte, salud, capacitación, recreación, etc.), en las zonas rurales, con énfasis en la PAM en condición de doble o triple vulneración. 	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> • Existen centros de salud, pero faltan geriatras, psicólogos. La atención no es oportuna, se demoran en la entrega de turnos. • No existen programas de apoyo alimentario ni de medicamentos gratuitos, ahora nos mandan a comprar a nosotros mismos hasta las gasas que utilizan en las consultas en los hospitales públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe incluir a todos los grupos étnicos. • Proponer que la salud llegue a los territorios • Ver modelo del Gobierno de la provincia de Pichincha • Incremento del presupuesto para los servicios municipales • Contemplar coberturas de PAM en situación de callejización • Incluir mecanismos de denuncia frente a acciones de maltrato y/o abuso a las PAM
Valoración y trato digno a las personas adultas mayores, independientemente de su edad, sexo, pertenencia étnica, discapacidad, contribución económica u otras condiciones específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la implementación de mecanismos de evaluación y control del cumplimiento de las normas de trato preferencial para PAM en los distintos servicios públicos y privados. • Otorgar el sello inclusivo a las instituciones que aporten al cumplimiento de estas acciones afirmativas. • Definir e implementar un sistema integral de prevención, alertas tempranas y protección especial para personas adultas mayores, en todos los servicios públicos y privados del DMQ 	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> • Supuestamente se puede hacer denuncias a través de la pg web de las instituciones o las encuestas de satisfacción del servicio, pero no funciona. • La SIS entregaba el sello inclusivo a algunas empresas que incluían a mujeres en su personal, pero ahora ya no creo que hacen eso, pero de la entrega de este incentivo a instituciones por el cumplimiento de estas acciones con AM no se ha sabido nada 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe incluir programas de prevención del maltrato, ya sea a través de sensibilización, capacitación, y también de campañas sobre los derechos de las PAM, las leyes, etc., • También hacer vigilancia y exigibilidad desde todos los CCD, porque en todos los grupos hay PAM • Aquí también se debe contemplar los talleres que desarrolla este Consejo sobre Cuidado al cuidador, y coordinar con el Municipio, el MIES, y otras instituciones que trabajan con PAM para que funcione el sistema de protección integral previsto en la Ley de Protección a PAM

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

EJE SEGURIDAD INTEGRAL					
POLÍTICA: Las personas adultas mayores deberán vivir con dignidad y seguridad, sin estar expuestas a cualquier tipo de explotación, ni malos tratos físicos o psicológicos.					
DIRECTRIZ	ACCIONES AFIRMATIVAS DEFINIDAS	VIGENCIA	PERTINENCIA	SERVICIOS IMPLEMENTADOS	OBSERVACIONES
Implementación de acciones para prevenir el maltrato y todo tipo de violencias contra la PAM	Promover campañas de prevención de la violencia a personas adultas mayores.	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> Considerar la situación de PAM y con capacidad reducida No existe una buena coordinación con MIES y otras instituciones Existen propuestas de atención itinerante en territorio desde la 	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar eventos de capacitación sobre envejecimiento activo Promover campañas de prevención sobre buen trato a los AM, potenciar campañas desde el CPD Incluir mecanismos de denuncia Potenciar la Ruta y el trabajo
Implementación de servicios de atención integral para personas adultas mayores víctimas de violencia	<ul style="list-style-type: none"> Promover la atención especializada de personas adultas mayores en el marco del sistema de justicia. Promover la creación de metodologías apropiadas de atención en violencia de personas adultas mayores en los servicios municipales 	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> Existen las JMPDMPAM pero hay que potenciarlas Igualmente a todos los servicios de salud 	Coordinación intersectorial entre el GC y GL y entre instituciones de ámbito nacional y local
Ejecución de programas de seguridad social para personas adultas mayores que no están afiliadas al IESS	Promover la pensión no contributiva para personas adultas mayores. Promover la afiliación voluntaria, en especial, a mujeres jefas de hogar, indígenas, afro o con discapacidad del sector rural.	SI	SI	Si existe la pensión no contributiva pero es muy reducida	<ul style="list-style-type: none"> Que se racionalice la entrega de recursos y/o servicios a personas que no están afiliados al iess Exigir la pensión no contributiva para una mayor atención de PAM
Establecer la corresponsabilidad del núcleo familiar, con respecto a las necesidades de la PAM en su desarrollo biológico, psicológico, social y productivo	Promover la corresponsabilidad de la familia en el cuidado de las personas adultas mayores. Prevenir y crear mecanismos institucionales para evitar el abuso y utilización arbitraria de las personas adultas mayores por parte de familiares.	SI	SI	Existe la política de cuidado emitida por el MDMQ	<ul style="list-style-type: none"> Informar sobre el proceso de envejecimiento y cuidado a PAM desde la población más joven, en los colegios, a los profesionales de la salud, de las instituciones que atienden al público, etc., para que comprendan sus dificultades de movilización, de comunicarse por medios electrónicos, y sean más empáticos en la prestación de los servicios. Se debe establecer mecanismos para detectar a las familias u otras personas que utilizan a AM para la mendicidad y coordinar con las juntas de mujeres y fiscalía para que sean sancionadas

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

EJE PREVENCIÓN / SENSIBILIZACIÓN					
POLÍTICA: Impulsar acciones de prevención para fomentar prácticas para un envejecimiento positivo					
DIRECTRIZ	ACCIONES AFIRMATIVAS DEFINIDAS	VIGENCIA	PERTINENCIA	SERVICIOS IMPLEMENTADOS	OBSERVACIONES
Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de las y los adultos mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la conformación de una mayor cantidad de servicios integrales para el envejecimiento positivo, que incluya el desarrollo de actividades recreativas, lúdicas, deportivas, de cuidado de la salud, etc., priorizando la participación de mujeres, indígenas y personas adultas mayores con discapacidad. • Proponer la generación de servicios para PAM a domicilio, como alimentación, rehabilitación, estimulación mental, salud, etc., para reducir los riesgos de 	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> • No existen muchas organizaciones que trabajen con población adulta mayor, lo que más se conoce son los centros gerontológicos, o los hogares de ancianos, pero son privados y cuestan mucho, por lo que no son asequibles a los que más necesitan • No existen servicios, o no se conocen, que haya servicios a domicilio, antes el seguro enviaba a médicos gerontológicos para atender a pacientes afiliados, pero no tienen mucha cobertura • Si existen leyes, pero no se cumplen 	<ul style="list-style-type: none"> • El cuidado y mejoramiento de la calidad de vida de los adultos mayores le corresponde al gobierno central y local, por lo que hay que exigirles que abran centros gerontológicos públicos, con aportes de la familia • Incluir a las PAM en las presentaciones que hace el MDMQ en las parroquias y otros eventos
Las personas adultas mayores disfrutarán de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad	Demandar el establecimiento de programas de acompañamiento a las familias y las comunidades e impulsar acciones para la creación y fortalecimiento de redes de apoyo social.	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> • Existe trabajo través de la Red de PAM que forma parte de la Red de Redes y ampliar la experiencia a otros barrios • El Patronato es tiene el 60 y piquito y los CEAM, pero no son suficientes 	
Visibilizar, especificar y analizar las distintas realidades de la PAM y sus relaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer líneas de investigación en coordinación con las universidades, en temas relacionados con adultos mayores. • mEstablecer mesas, foros, debates, etc., sobre la realidad de la PAM. • Promover campañas de difusión y sensibilización frente a la realidad y los derechos de la PAM. 	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un Programa en la PUCE sobre digitalización para PAM, pero se requiere ampliar con otras universidades, para que apoyen a los AM para hacer proyectos • Se dispone de proyectos con las direcciones de vinculación con la comunidad de algunas universidades y programas en las Casas Somos del MDMQ 	Promover esta política con la UTE y otras universidades y que se firmen convenios con los CCD y el CPD


	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

EJE PARTICIPACIÓN					
POLÍTICA: Propiciar formas de organización y participación igualitaria de las personas adultas mayores que le permitan al DMQ aprovechar su experiencia y su conocimiento					
DIRECTRIZ	ACCIONES AFIRMATIVAS DEFINIDAS	VIGENCIA	PERTINENCIA	SERVICIOS IMPLEMENTADOS	OBSERVACIONES
Participación activa de la PAM en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas que inciden directamente en su bienestar	<ul style="list-style-type: none"> Definir, conjuntamente con la PAM, mecanismos para su participación efectiva en la construcción y ejecución de las políticas públicas: Plan de Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, presupuestos participativos. Propiciar el fortalecimiento de las organizaciones de adultos mayores. Implementar espacios para fortalecer redes y organizaciones 	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> En algunos barrios existe servicio de transporte para que los integrantes de los cabildos lleguen a las asambleas de presupuestos participativos Existe la Red PAM y la Red de Redes 	<ul style="list-style-type: none"> No existe información suficiente sobre la asamblea de y los mecanismos de participación Incluir en la capacitación que de el CPD a los CCD nuevos en participación en la asamblea de Quito, en presupuestos participativos El Programa 60 y Piquito participa en las Asambleas y puede acceder a los presupuestos participativos y se debería extender esa posibilidad a otras organizaciones sociales que trabajan con esta población.
Implementación de mecanismos de control social para exigir el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución de las República del Ecuador y demás leyes	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar la creación de los Consejos Consultivos de Adultos Mayores y formar parte del Consejo de Protección de Derechos. Implementar procesos de control social (veedurías, observatorios, comités de usuarios y otros) en las instituciones públicas y privadas que manejan fondos públicos. Garantizar la participación de la PAM en la definición e implementación de mecanismos de control social. 	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> En la OM 138 se establecen algunos mecanismos como las asambleas barriales y comunales, la asamblea de comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano, del pueblo montubio y de las comunas del DMQ. Está la Asamblea de Quito, pero todavía los AM no participamos más activamente. También están la silla vacía, los CCD y las organizaciones barriales, pero ni el municipio nos toma en cuenta en los eventos que realiza, solo a los AM del CEAM También están los CCD que se acaban de posicionar, para trabajar directamente con el CPD. Las asambleas barriales son las que más funcionan, pero no es igual en todos los barrios. 	Es necesario que desde el Municipio se socialice la ordenanza de participación que está vigente y que se promueva la participación de las PAM, no solo en las asambleas o presupuestos participativos, sino también en las políticas y programas para la PAM.

11. Conclusiones


Sobre la base de la información obtenida mediante la aplicación de las técnicas cualitativas de investigación definidas metodológicamente para el presente ejercicio de evaluación de la APDPAM y en el marco del funcionamiento del SPI integrado por organismos, instituciones y entidades públicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil, responsables y corresponsables en la promoción de derechos, prevención, atención y reparación de derechos, se destacan las siguientes conclusiones:

- La APDPAM constituye una primera experiencia de aterrizaje local de la normativa e instrumentos de políticas públicas para la protección de derechos de esta población, que se da en un contexto de transición del Consejo de Protección

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (COMPINA) a Consejo de Protección de Derechos (CPD) de diez grupos de atención prioritaria.

- La APDPAM está armonizada con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, así como con los planes nacionales vigentes a la fecha de su construcción. Adicionalmente, se puede verificar la transversalización del enfoque de derechos de grupos de atención prioritaria.
- Las instituciones públicas municipales y no municipales responsables de las políticas públicas sectoriales reportan información sobre algunas directrices o acciones afirmativas contenidas en la agenda o que guardan relación con ésta; no obstante, sólo lo hace el 40% de las instituciones requeridas.
- La falta de respuesta de las instituciones del gobierno central no permitió realizar un análisis más profundo sobre lo avanzado en las políticas contenidas en la APDPAM, lo que puede ser asumido como falta de interés en mantener líneas de cooperación interinstitucional en torno al funcionamiento del SPI local y la ejecución de políticas para la protección de derechos.
- Es importante recordar que las políticas locales deben mantener una alineación estratégica con las políticas de las entidades rectoras de la política social, y viceversa; es decir, la política nacional se concreta en territorio mediante las políticas locales, por ello la evaluación y actualización de las agendas de protección de derechos requieren contar con información de las instituciones nacionales y locales.
- En términos generales, las políticas, directrices y acciones afirmativas planteadas responden a las necesidades de los actores sociales y son congruentes con su situación actual, así como con los objetivos institucionales y el enfoque de derechos; sin embargo, es necesario actualizar la información demográfica y de diagnóstico situacional de la población, sobre todo a la luz del impacto sufrido por la pandemia por COVID 19 que profundizó aún más las desigualdades y la precarización de la vida de la PAM
- Los planteamientos expresados por los diferentes actores pertenecientes al CCDPAM en el proceso de evaluación de la agenda, evidencian distintos niveles de preocupación y expectativas frente a la implementación de las políticas contenidas en dicho instrumento.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


- Uno de los aspectos más débiles en cuanto a la implementación de la Agenda tiene que ver con la participación ciudadana; la mayoría de participantes coincide en señalar que ésta ha venido debilitándose desde hace algún tiempo, particularmente en los últimos años como producto de la pandemia por Covid 19 que ha generado la desmovilización entre la población y sus organizaciones;
- Actualmente existe un debilitamiento de las organizaciones sociales y de la participación ciudadana, lo cual se debe, entre otras razones, a la falta de credibilidad que tienen en la institucionalidad y gestión de lo público, así como al cambio de prioridades debido con lo cual se debe pensar en mecanismos de reactivación de la participación ciudadana.
- A pesar de las dificultades encontradas en el proceso de evaluación de la APDPAM, que han sido señaladas en el presente informe, se puede concluir que se ha cumplido la finalidad que tenía este proceso; es decir, se ha obtenido información para valorar cómo se realizó la construcción de la política pública y la manera en que se está llevando a cabo su implementación, lo que permitirá contar con insumos para la actualización de la agenda desde una propuesta que supere las dificultades encontradas en la construcción e implementación del actual instrumento de política pública.
- Es necesario fortalecer los procesos de participación de los Consejos Consultivos de Derechos, ya que constituyen los espacios de participación ciudadana demandados por ellos.

12. Recomendaciones para la actualización de la Agenda de Población Adulta Mayor

Sobre la base de los hallazgos del presente informe, se realizan las siguientes recomendaciones:

Con relación a la actualización de la información de PAM

- A fin de proceder a la actualización de la APDPAM con la pertinencia requerida, es necesario contar con información actualizada sobre los cambios en los aspectos demográficos, sociales, económicos y culturales de la PAM, por lo que se recomienda establecer acuerdos con el CNII, la Academia y/u otras

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

organizaciones que hayan realizado investigaciones sobre el tema para poder acceder a dicha información.


- Adicionalmente, en el marco de las atribuciones del CPD, se recomienda actualizar la información relacionada con la PAM a través del proceso de Gestión del Conocimiento.

Con relación a las competencias de las Instituciones Públicas rectoras de las políticas públicas sectoriales y de protección de derechos

- Al ser las instituciones públicas -nacionales y locales- las rectoras de las políticas sectoriales y de protección de derechos se recomienda realizar procesos internos de evaluación de las acciones y/u omisiones que se han venido dando en sus respectivas instituciones a fin de realizar los ajustes pertinentes y cumplir con lo establecido en los instrumentos normativos y de planificación para la atención de los derechos y necesidades a la PAM, con oportunidad, suficiencia de recursos y participación de este grupo poblacional.
- En virtud de las competencias asignadas por el Código Municipal, Libro II, al MDMQ en cuanto a la rectoría del SPI y de las políticas de inclusión social, tiene la responsabilidad de adaptar las normas locales y procedimientos administrativos para el cumplimiento de los derechos de la PAM, recuperando las buenas prácticas.

Con relación a la participación ciudadana

- La participación ciudadana -además de ser un derecho y una garantía constitucional- es una condición básica de la gobernabilidad en todos los ámbitos de la vida pública y privada. Un mecanismo de incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas en relación con los asuntos que les afecta y una forma de asumir la corresponsabilidad de dichas decisiones. En este sentido, es necesario que las instituciones públicas, nacionales y locales, fortalezcan los procesos de participación de las personas y organizaciones sociales de PAM, sobre todo en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y demás asuntos que les compete.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


- De igual forma, se recomienda al CCD de PAM identificar estrategias para fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de todos/as sus miembros, sobre todo en el contexto de renovación de los actuales CCD, así como de otros mecanismos de participación ciudadana.

Con relación a la coyuntura actual

- En el contexto de las últimas movilizaciones sociales se evidenció comportamientos discriminatorios y violentos, por parte de un sector de la población de Quito, hacia hombres, mujeres, adultos/as mayores, lo que determina fortalecer la implementación de las acciones afirmativas referidas a la violencia y discriminación, contenidas en la Agenda. Por este motivo, se recomienda al CPD establecer los acuerdos correspondientes con los Consejos Nacionales para la Igualdad para trabajar, desde esas instancias, campañas alusivas a la concientización y erradicación de estas prácticas.
- Adicionalmente, se recomienda establecer los acercamientos a los órganos competentes de la regulación de los medios de comunicación para insistir en la necesidad de trabajar en procesos de sensibilización ciudadana sobre el respeto y la protección de la población adulta mayor.
- Ampliar las gestiones correspondientes a las entidades locales y nacionales para desarrollar procesos permanentes de capacitación a los/as servidores/as públicos/as a fin de que incorporen la transversalización del enfoque intergeneracional en la prestación de los servicios.

13. Bibliografía:

- Normativa internacional, nacional y local:
 - Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
 - Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Administración y Descentralización.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025


- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306, 22 de octubre de 2010.
- Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, Registro Oficial No. 902, 2019-05-07.
- Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, Registro Oficial No. 283, 07 de julio de 2014.

➤ Instrumentos de Política Pública:

- Gobierno Guillermo Lasso, Plan Nacional de Desarrollo Creando Oportunidades, 2021-2025, DMQ.
- CNIPYN, Agenda para la Igualdad de Derechos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Pueblo Afroecuatoriano y Pueblo Montubio 2019 – 2021.
- MDMQ. (2021). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PMDOT 2021-2033.
- CPD. (2018). Agenda de Protección de Derechos de Pueblos y Nacionalidades. DMQ.

➤ Otros:

- Asenjo Ruiz Carlos, Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación de Políticas Públicas-Evalual (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Madrid.
- Madera Carrera Elizabeth. 2022. Vulnerabilidad, pandemia y hábitat urbano: las políticas locales para personas adultas mayores en el contexto del COVID-19 en la ciudad de Quito, Ecuador.
- CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2021. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/S2100655_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CNIG. (2021). Metodología redefinida de evaluación de la agenda nacional para la igualdad de las mujeres y personas LGBTI 2018-2021.
- CPD. (2019, 2020, 2021). Planes de Incidencia de las Agendas de Protección de Derechos de Personas Adultas Mayores. DMQ.

	INFORME DE EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE POBLACIÓN ADULTA MAYOR	VERSIÓN :1
	CÓDIGO: SYEPP	Fecha de creación: noviembre 2025

- CPD. (2021). Procedimiento para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Protección de Derechos. DMQ.
- Juárez Mario Antonio. (2007). Igualdad y acciones afirmativas, México.
- MIDEPLAN. (2017). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Guía. San José, San José, Costa Rica.
- OCDE. (2019). Mejores criterios para una Mejor Evaluación Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. Consultado en: <https://www.oecd.org/development/evaluation/Criterios-evaluacion-ES.pdf>
- Ruth Sautu, Paula Boniolo y otros. (2005). La construcción del marco teórico en la investigación social, CLACSO, Buenos Aires.
- Ruth Sautu. (2005) Todo es Teoría. Objetivos y Métodos de Investigación, Ediciones Lumiere, Buenos Aires.
- SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. 1a edición. Quito. pp.10.
- SENPLADES. (2020). Lineamientos Metodológicos para la Evaluación de las Agendas Nacionales para la Igualdad. DMQ.
- STPE. (2021). Lineamientos Metodológicos para la Evaluación de las Agendas Nacionales para la Igualdad. DMQ.

Cuadro de validación

ACCIÓN	RESPONSABLE	FECHA	SIGLA UNIDAD	FIRMA
Elaborado por:	Verónica Moya C	21/11/25	FPPTESYE	
Revisado por:	Gabriela Insuasti	25/11/25	CT	
Aprobado por:	Valeria Urgilés	30/11/25	SE (E)	