

**MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

**PROYECTO “RED DE PROTECCIÓN SOCIAL”**

**PRÉSTAMO NRO. BIRF 8946-EC**

**TÉRMINOS DE REFERENCIA**

**ÁREA REQUIRENTE:**

**SUBSECRETARÍA DE GESTIÓN INTERGENERACIONAL**

**OBJETO:**

**EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA “MIS MEJORES AÑOS”  
PARA EL PERÍODO 2019 - 2021**

**Quito, 27 de abril de 2023**

**Ministerio de Inclusión Económica y Social**

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)

**TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA CONTRATACIÓN DE UNA CONSULTORÍA PARA LA  
EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE PROGRAMA “MIS MEJORES AÑOS” PARA EL  
PERÍODO 2019 - 2021**

**1. ANTECEDENTES**

El 04 de abril de 2019 mediante carta Nro. 107-2019-BM-LC6-EC, el director del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador y Perú notificó al Ministerio de Economía y Finanzas que el 03 de abril de 2019, los directores ejecutivos del BIRF aprobaron el crédito por un monto de US\$ 350 millones para la República del Ecuador denominado como préstamo Nro. 8946-EC.

Por otro lado, con documento Nro. Senplades-SIP-2019-0457-OF del 20 de junio de 2019, el Subsecretario de Inversión Pública de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, emite el dictamen de prioridad al proyecto denominado “Diseño e Implementación de Servicios de Inclusión Económica y Social Dirigidos a Usuarios del MIES”, con CUP 102800000.0000.384446 para ser ejecutado en el periodo del 2019 al 2022 con un monto total de US\$ 180.486.200,00, de los cuales: US\$ 146.316.200,00, son de crédito externo, y los restantes US\$ 34.170.000,00 son recursos fiscales. El proyecto tiene como objetivo: “implementar servicios de inclusión económica y social para mejorar el nivel socio-económico de usuarios de los servicios MIES”.

El Comité de Deuda y Financiamiento con Acta Resolutiva Nro. 09-2019 del 10 de julio de 2019, resuelve autorizar la contratación de la operación de préstamo que otorga el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF a la República del Ecuador, representado por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF por US\$ 350 millones para el financiamiento parcial del “Proyecto de Red de Protección Social” denominado crédito BIRF Nro. 8946-EC.

El 22 de julio de 2019 se suscribe el Convenio de Préstamo No. 8946-EC por la República del Ecuador y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En este documento se establece que son responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social los subcomponentes 1.2, 1.3, 2.2, 2.3 y parcialmente 2.4.

En referencia a la Carta de Desembolsos del Banco Mundial del 22 de julio de 2019, se indican las Condiciones Generales, y establecen que el Prestatario de vez en cuando puede solicitar retiros de fondos de la Cuenta de Préstamo de acuerdo con la carta de desembolso y de la información financiera, y las instrucciones adicionales como el Banco puede especificar ocasionalmente mediante notificación al Prestatario.

**Ministerio de Inclusión Económica y Social**

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)

Mediante Acuerdo Ministerial Nro. MIES-2022-050 de 08 de noviembre de 2022, se aprobó el Manual Operativo del Proyecto y sus Anexos.

El Art. 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece: “Contratos Financiados con Préstamos y Cooperación Internacional.- En las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios. Lo no previsto en dichos convenios se regirá por las disposiciones de esta Ley.”

## **2. JUSTIFICACION**

Históricamente, el mercado laboral de economías en desarrollo se ha caracterizado por tener altas tasas de informalidad, factor que tiene como resultado una importante proporción de la población que no tiene acceso a sistemas de seguridad social que garanticen pensiones contributivas al momento de retiro del mercado laboral.

El mercado laboral no solo determina el fenómeno de acceso a sistemas de pensiones, además, es un factor determinante de la incidencia de pobreza; por lo que, al combinarse ambos fenómenos provocan que una proporción de personas adultas mayores se encuentren en condiciones de pobreza sin tener una fuente de ingresos estable.

La política pública de pensiones no contributivas nace como respuesta para enfrentar la combinación de ambos fenómenos con el objetivo de crear un piso de protección económica que garantice a las personas adultas mayores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad una fuente de ingresos que asegure la adquisición de una canasta básica con la que se mantengan mínimos adecuados de condiciones de bienestar (Banerjee y Duflo, 2011).

El fenómeno de la pobreza limita y vulnera una serie de derechos y capacidades de los seres humanos, es así que, los individuos que afrontaron esta condición en su etapa productiva llegan a la adultez con una serie de problemas que comprometen el deterioro cognitivo y condiciones de vida provocando que dicha etapa sea más crítica y con menos bienestar en comparación a individuos que no afrontaron ninguna condición de pobreza durante su etapa de vinculación al mercado laboral.

La intervención “Mis Mejores Años” tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas adultas mayores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en el Ecuador

## **Ministerio de Inclusión Económica y Social**

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)



a través de la entrega de la pensión no contributiva “Mis Mejores Años” de US\$ 100 mensuales y el incremento de cobertura de servicios de atención a personas adultas mayores. Una de las metas más importantes de esta intervención era la ampliación de cobertura de servicios de atención gerontológica a 360 mil personas adultas mayores con la finalidad de cerrar las brechas de atención ante la demanda insatisfecha de este tipo de atención. Para esta finalidad, el programa contó con un presupuesto de US\$ 315 millones para ejecución para los años 2019 a 2021.

El Banco Mundial, en el documento PAD 4851, establece dentro de los indicadores de objetivos del proyecto el incremento de cobertura de pensiones no contributivas y servicios de atención de tercera edad a los individuos de este rango etario pertenecientes a los deciles 1 al 3 del puntaje del registro Social. Ambas métricas se encuentran vinculadas al subcomponente 1.2 que en el documento del préstamo original va a ser monitoreado hasta el año 2024.

La cobertura de pensiones no contributivas y servicios de atención a personas adultas mayores en economías latinoamericanas enfrenta retos relacionados a la presión que éstas significan para la caja fiscal ya que la población de los países de la región, si bien todavía es preponderantemente joven ya existen indicios de envejecimiento de la misma<sup>1</sup>; este hecho sumado la alta tasa de informalidad en el mercado laboral tiene como consecuencia una disyuntiva entre los montos asignado para pensiones no contributivas y la población beneficiaria, hechos que se traducen en perfilar políticas públicas que permitan maximizar la cobertura sin tener efectos negativos en la sostenibilidad de la caja fiscal.

Al considerar las metas del proyecto, es necesario realizar una evaluación de los resultados que tuvo éste en diferentes aspectos, desde la entrega diferenciada de pensiones, la evolución de la cobertura de servicios de atención gerontológica, la ejecución presupuestaria y los logros alcanzados en variables relacionadas al bienestar de personas adultas mayores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Actualmente, el programa “Mis Mejores Años” cambió por la intervención “Envejeciendo Juntos”, por lo que es necesario realizar una evaluación de resultados de la primera, con la finalidad de identificar los logros de este programa emblemático en relación a mejoras de calidad de bienestar de las personas adultas mayores e incremento de oferta de servicios de atención gerontológica en contraste con el presupuesto asignado a la misma.

---

<sup>1</sup> De acuerdo a cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en el Ecuador entre los años 2010 y 2020 el porcentaje de población menor a 29 años pasó del 58.6% al 54.5% mientras que el porcentaje de población mayor a 65 años subió del 6.5% al 7.5%.

## Ministerio de Inclusión Económica y Social

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)

Así mismo, esta evaluación de resultados propuesta para esta consultoría busca identificar aspectos relacionados a la percepción de los usuarios de estos servicios y pensiones en conjunto con los funcionarios de este tipo de servicios que intervinieron en “Mis Mejores Años”.

Ambos enfoques metodológicos, cuantitativo y cualitativo, otorgarán a las autoridades del Ministerio de Inclusión Económica y Social insumos para identificar los aspectos positivos y negativos de la intervención con la finalidad de potenciar o aplicar correctivos en la intervención “Envejeciendo Juntos” que está en operación actualmente.

### **3. OBJETO DE LA CONTRATACIÓN**

Contratación de un servicio de Consultoría que evalúe los RESULTADOS DEL PROGRAMA “MIS MEJORES AÑOS” PARA EL PERÍODO 2019 – 2021.

#### **4.1 Objetivo General**

Elaborar la evaluación de resultados del programa “Mis Mejores Años” para el período 2019 – 2021 desde perspectivas cuantitativa y cualitativa sobre los principales logros de la intervención en el bienestar de personas adultas mayores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

#### **4.2 Objetivos Específicos**

1. Elaborar un análisis cuantitativo de resultados de la intervención “Mis Mejores Años” que contemple los siguientes aspectos:
  - Análisis de la ejecución presupuestaria del programa para el período 2019 – 2021.
  - Análisis de cobertura por población objetivo en cada modalidad e identificación de brecha o demanda insatisfecha para el período 2019 – 2021.
  - Análisis de deserción de usuarios para el período 2019 – 2021.
  - Análisis de logros en indicadores de bienestar de las personas adultas mayores para el período 2019 – 2021, en unidades de administración directa y en convenio; los indicadores a analizar deben ser:
    - Índice de Barthel
    - Índice de Lawton y Brody
    - Índice de Yesavage

## **Ministerio de Inclusión Económica y Social**

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)

- Índice de Folstein
  - Análisis de entorno socioeconómico y correlación de factores asociados con indicadores de bienestar de la persona adulta mayor.
  - Análisis de caracterización de personal técnico de la intervención y determinación de rotación de personal.
2. Elaborar un análisis cualitativo de resultados de la intervención “Mis Mejores Años” que contemple los siguientes aspectos:
- Análisis de percepción de usuarios en cada modalidad sobre la intervención para el período 2019 - 2021.
  - Análisis de percepción de familiares de usuarios en cada modalidad sobre la intervención para el período 2019 - 2021.
  - Análisis de percepción de técnicos en cada modalidad sobre la intervención para el período 2019 – 2021.
3. Elaborar un análisis compilatorio de los resultados obtenidos que diferencie modalidad y tipo de administración y sobre ellos plantear recomendaciones de política pública aplicables a los servicios de inclusión social y económica del MIES.

## 5. ALCANCE

La consultoría generará insumos para una mejor delimitación de política pública a nivel nacional relacionada a los servicios de atención gerontológica y las transferencias de pensiones no contributivas que el Ministerio de Inclusión Económica y Social brinda a la población de personas adultas mayores en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

## 6. METODOLOGIA DE TRABAJO / ACTIVIDADES PRINCIPALES

La consultoría se compone de 3 fases, las mismas se detallan a continuación:

### Fase 1: Elaboración de análisis cuantitativo

En esta primera fase, se desarrolla el análisis cuantitativo de resultados de la intervención “Mis Mejores Años”, el documento debe desarrollar los siguientes aspectos:

1. Resultados de cumplimiento de ejecución presupuestaria del programa para el período 2019 - 2021.

## Ministerio de Inclusión Económica y Social

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)

2. Resultados del cumplimiento de cobertura de servicios de atención gerontológica en unidades de administración directa o convenio y estado de calidad de unidades de atención, del programa para el período 2019 – 2021.
3. Resultados de análisis de deserción de usuarios de servicios de atención gerontológica del programa en el período 2019 – 2021.
4. Resultados de evolución de indicadores de bienestar de los usuarios del programa, en unidades de administración directa y en convenio, para el período 2019 - 2021.
5. Resultados de análisis de entorno socioeconómico de los usuarios del programa para el período 2019 - 2021.
6. Resultados de la caracterización de personal técnico que trabajó en la intervención en el período 2019 – 2021 y resultados de tasas de rotación.

En esta etapa el Ministerio de Inclusión Económica y Social se compromete entregar la siguiente información:

1. Bases de datos de cédulas presupuestarias del programa para el período 2019 - 2021.
2. Bases de coberturas a nivel de centro o modalidad de atención del programa para para el período 2019 - 2021.
3. Bases de datos de fichas de calidad de centro o modalidad de atención del programa para el período 2019 – 2021.
4. Bases de datos anónimas de indicadores de bienestar de personas adultas mayores para el período 2019 - 2021.
5. Bases de datos anónimas del Registro Social 2018, con las variables seleccionadas para el estudio.
6. Bases de datos anónimas de nómina de personal técnico que formó parte de la intervención Mis Mejores Años en el período 2019 – 2021.

En esta etapa la firma consultora elaborará el plan y cronograma de trabajo con el desarrollo del análisis cuantitativo de resultados del programa. Adicionalmente, la firma consultora entregará las bases de datos depuradas para la obtención de resultados cuantitativos con sus respectivas sintaxis de cálculo de estadísticas descriptivas y resultados en formato STATA (.dta y .do).

### **Fase 2: Elaboración de análisis cualitativo**

Esta etapa se desarrolla de análisis cualitativo de resultados de la intervención “Mis Mejores Años”, el documento debe desarrollar los siguientes aspectos:

1. Elaboración de 25 grupos focales con al menos quince (15) participantes que recopilen las percepciones de los/as usuarios/as involucrados en el desarrollo de la intervención, los equipos técnicos y sus familias. Los grupos focales deben

## **Ministerio de Inclusión Económica y Social**

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)

distribuirse de manera proporcional en las tres regiones naturales del país, áreas urbano y rural, de administración directa y en convenio, en cada modalidad y considerar la participación de las diferentes categorías de autoidentificación étnica utilizadas por la Autoridad Estadística Nacional y deben contar con una distribución representativa de hombres y mujeres, de acuerdo a los porcentajes nacionales para este grupo etario. Los grupos focales deben distribuirse de la siguiente forma:

- 12 grupos focales para usuarios de la intervención
- 5 grupos focales para familiares de usuarios de la intervención
- 8 grupos focales para técnicos que participaron en la intervención

Se recomienda que la compilación de información se procese en el paquete ATLAS TI.

En esta etapa el Ministerio de Inclusión Económica y Social se compromete entregar la siguiente información:

1. Información de contacto de directores distritales y coordinadores de centros y unidades de atención gerontológica para coordinación logística de los grupos focales.
2. Bases de datos de contactabilidad para selección de participantes de grupos focales.

### **Fase 3: Recomendaciones para política pública**

En esta etapa se exponen los resultados preliminares al equipo de la SGI, se realizan cruces de variables de ensayo, adicionales y se elabora el documento con los principales resultados y recomendaciones de política pública para las intervenciones gerontológicas del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

## **7. PRODUCTOS O SERVICIOS ESPERADOS**

Los productos de esta consultoría con sus respectivos plazos de entrega se detallan en la siguiente tabla:

<b>Producto (A)</b>	<b>Concepto</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Plazo de entrega</b>
Producto 1	Cronograma de actividades, propuesta metodológica y fechas de entrega de los productos	1 (informe)	A los 10 días de orden de inicio

## **Ministerio de Inclusión Económica y Social**

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

www.inclusion.gob.ec

Producto 2	Informe de análisis cuantitativo de los resultados de la intervención	1 (informe)	A los 60 días de orden de inicio
Producto 3	Informe de análisis cualitativo de los resultados de la intervención	1 (informe)	A los 90 días de orden de inicio
Producto 4	Informe final de consultoría con principales recomendaciones de política pública	1 (informe)	A los 120 días de orden de inicio

(A) El desarrollo de los informes deben contener al menos los temas detallados en la sección 4.2 de este documento, así como la respectiva entrega de bases de datos y scripts de cálculo y procesamiento de información.

Los productos de la consultoría deberán presentarse al Administrador del Contrato en dos ejemplares impresos y una copia digital conforme fechas definidas y acordadas en el producto uno (1).

## 8. INFORMACIÓN QUE DISPONE LA ENTIDAD

El Ministerio de Inclusión Económica y Social entregará la siguiente información para la elaboración de los productos:

1. Bases de datos de cédulas presupuestarias del programa para el período 2019 - 2021.
2. Bases de coberturas a nivel de centro o modalidad de atención del programa para para el período 2019 - 2021.
3. Bases de datos anónimas de indicadores de bienestar de personas adultas mayores para el período 2019 - 2021.
4. Bases de datos anónimas del Registro Social 2018, con las variables seleccionadas para el estudio.
5. Información de contacto de directores distritales y coordinadores de centros y unidades de atención gerontológica para coordinación logística de los grupos focales.
6. Bases de datos de contactabilidad para selección de participantes de grupos focales.

## Ministerio de Inclusión Económica y Social

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)

Fecha: 27 de abril de 2023

<b>ELABORADO POR:</b>		
<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Firma</b>
Sebastián Burgos Dávila	Especialista de Evaluación de Impacto – Proyecto DISIES	
Verónica Alarcón Valverde	Analista de Sostenibilidad de Servicios Gerontológicos – Subsecretaría de Gestión Intergeneracional	
<b>REVISADO POR:</b>		
<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Firma</b>
Washington Quinchuela Albán	Director (S) Dirección de Población Adulta Mayor	
<b>AUTORIZADO POR:</b>		
<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Firma</b>
María de Lourdes Muñoz Astudillo	Subsecretaria Subsecretaría de Gestión Intergeneracional	

## Ministerio de Inclusión Económica y Social

Dirección: Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social

Av. Quitumbe Ñan y Av. Amaru Ñan.

Código postal: 170146 / Quito-Ecuador

Teléfono: +593-2-3983100

[www.inclusion.gob.ec](http://www.inclusion.gob.ec)