

EL NUEVO
ECUADOR

Consejo Nacional para la
Igualdad Intergeneracional

**MÓDULO DE CAPACITACIONES
GRUPO GENERACIONAL
PERSONAS ADULTAS MAYORES**

UNIDAD DE TRANSVERSALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

CONSEJO NACIONAL PARA LA IGUALDAD INTERGENERACIONAL

**Módulo de capacitaciones -
Grupo Generacional Personas
Adultas Mayores**

Unidad de Transversalización y Participación

Julio, 2025



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Daniel Noboa Azin

PRESIDENTA DEL CNII

Zaida Rovira Jurado

EQUIPO DIRECTIVO CNII

Arón Sánchez Escalante

Secretario Técnico

Leticia Peñafiel Muñoz

Directora Técnica

Gestión Interna de Transversalización y Participación

REVISIÓN TÉCNICA Y JURÍDICA

Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) y
Consultorio Jurídico Gratuito (UTPL), sede Quito

FOTOGRAFÍA

Banco de imágenes propiedad CNII

DIAGRAMACIÓN

Erick Vera Angel

©Consejo Nacional para la Igualdad
Intergeneracional

Eloy Alfaro N28 - 105 y Av. 10 de agosto

Código Postal: 170519 / Quito - Ecuador www.igualdad.gob.ec

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.



**DISTRIBUCIÓN GRATUITA
PROHIBIDA SU VENTA**



Consejo Nacional para la
Igualdad Intergeneracional

Tabla de contenidos

Introducción.....	1
Unidad 1.- Marco conceptual y normativo	5
1.1 Marco conceptual.....	5
1.1.1 Enfoque de Igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional.....	8
1.1.2 Edadismo	10
1.2 Marco normativo.....	12
Unidad 2.- La situación de la población adulta mayor en el Ecuador: problemáticas actuales y desafíos	16
2.1. Contexto sociodemográfico actual y tendencias a largo plazo.....	17
2.2 Eje de salud.....	21
2.3 Eje educación y acceso a las TIC	25
2.4 Eje económico	27
2.5 Eje pobreza	31
2.6 Violencia, discriminación y vulneración de derechos	34
Bibliografía	35
Unidad 3.- Enfoques, derechos, políticas públicas y/o acciones del Estado.....	37
3.1 Enfoques	37
3.2 Derechos.....	39
3.3 Políticas públicas y/o acciones del Estado	41
Bibliografía	45
Unidad 4.- Sistemas de protección integral de derechos de las personas adultas mayores.....	47
4.1 Introducción a los Sistemas	47
4.2 Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES)	48
4.3 Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM)	49
4.4 Sistema de Protección Integral de Derechos - SPID.....	53
4.5 Articulación entre los sistemas de protección de derechos	55
Bibliografía	57
Unidad 5.- Orientaciones metodológicas para procesos formativos	59
5.1 Enfoque andragógico	59
5.2 Orientaciones generales para la capacitación	60
5.3 Capacitación presencial	61
5.4 Capacitación virtual.....	63
5.5 Evaluación del proceso formativo	65
Bibliografía	67
Consideraciones finales para la implementación del módulo	68
Anexos.....	69

Índice de gráficos

Gráfico 1 Población de personas adultas mayores	18
Gráfico 2 Esperanza de vida al nacer.....	19
Gráfico 3 Educación de personas adultas mayores	25
Gráfico 4 Mercado laboral PAM	28
Gráfico 5 Porcentaje de PAM cubiertas por algún tipo de Seguridad Social contributiva	29
Gráfico 7 Pobreza y extrema pobreza por ingresos en PAM	32

Índice de tablas

Tabla 1 Principales causas de morbilidad en la PAM en relación a la población total atendida ..	22
Tabla 2 Porcentaje de suicidios de PAM en relación con el resto de la población	23
Tabla 3 Población adulta - uso TIC	25
Tabla 4 Mercado laboral Personas adultas mayores área urbana y rural	28
Tabla 5 Pobreza y extrema pobreza por ingresos en personas adultas mayores	32
Tabla 6 Derechos específicos personas adultas mayores	39



Introducción

La vejez y el envejecimiento deben comprenderse como procesos que forman parte del curso de vida y que se configuran a partir de trayectorias personales y colectivas diversas. Su análisis no puede reducirse únicamente a la edad cronológica o al transcurso del tiempo, sino que requiere considerar múltiples dimensiones de carácter fisiológico, social, cultural, económico y político, las cuales inciden directamente en la forma en que esta etapa es vivida y significada por las personas.

Desde un criterio cronológico, la Constitución de la República del Ecuador (2008), reconocida por su enfoque garantista de derechos humanos y de igualdad y no discriminación, identifica a las personas adultas mayores como uno de los grupos de atención prioritaria del país, considerando como tales a quienes han cumplido 65 años o más. Este reconocimiento constitucional implica no solo la adopción de medidas de protección, sino también el deber del Estado de promover condiciones que aseguren autonomía, dignidad y participación activa en la vida social.

Sin embargo, en distintas sociedades, las personas adultas mayores han sido tradicionalmente definidas desde paradigmas que asocian el envejecimiento con pérdida, dependencia o deterioro funcional. Estas miradas, sustentadas en estereotipos y prácticas discriminatorias, tienden a invisibilizar las capacidades, saberes y aportes de este grupo generacional, y a justificar restricciones a su autonomía e independencia. Tales enfoques refuerzan expresiones de edadismo que se manifiestan tanto a nivel social como institucional.

En este marco, y en coherencia con el ordenamiento constitucional, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) define y promueve el enfoque de igualdad generacional e intergeneracional como un marco orientado a la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores, al tiempo que fomenta relaciones equitativas y solidarias entre las distintas generaciones. Este enfoque reconoce las particularidades, fortalezas y aportes de cada grupo generacional, y busca transformar las relaciones sociales marcadas por desigualdades y discriminación por edad.



La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) establece, en su artículo 3, numeral 3, como uno de sus fines la participación en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, fomentando una cultura de paz orientada a la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, así como a la erradicación de actos, usos, prácticas, costumbres y estereotipos discriminatorios. Este mandato constituye un eje central para la acción institucional del CNII.

En este contexto, y como parte de su proceso de transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional, el CNII impulsa procesos formativos dirigidos al fortalecimiento de capacidades tanto en las instituciones públicas como en la sociedad civil, a través de una línea estratégica orientada a la incorporación de este enfoque en la gestión pública y en la cultura institucional y social.

El objetivo del presente módulo de capacitación es que los actores del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, las instituciones públicas nacionales y locales, y los titulares de derechos que integran los consejos consultivos, conozcan las características y la situación actual de las personas adultas mayores en el Ecuador, con el fin de contribuir a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas dirigidas a este grupo generacional, desde una perspectiva de especificidad, interseccionalidad y derechos.

El desarrollo de este instrumento de capacitación se estructura a través de las siguientes unidades:

- **Unidad 1. Marco conceptual y normativo.** Presenta los fundamentos conceptuales y normativos relacionados con las personas adultas mayores, que sirven de base para el análisis y desarrollo de los contenidos de las unidades posteriores.
- **Unidad 2. La situación de la población adulta mayor en el Ecuador: problemáticas actuales y desafíos.** Aborda la situación de las personas adultas mayores a partir de información relevante sobre contexto demográfico, salud, educación, acceso a tecnologías de la información y comunicación, mercado laboral, seguridad social, pobreza, violencia y discriminación.



- **Unidad 3. Enfoques, derechos, políticas públicas y acciones del Estado.** Analiza los enfoques, derechos y políticas públicas dirigidas a las personas adultas mayores, con énfasis en el marco constitucional, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y la importancia de la territorialización de las políticas públicas.
- **Unidad 4. Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM) y su articulación con los sistemas de protección de derechos.** Describe la organización y funcionamiento de este sistema y su relación con los sistemas locales de protección, para el cumplimiento efectivo de los derechos de este grupo generacional.
- **Unidad 5. Orientaciones metodológicas para procesos formativos.** Incluye sugerencias y recomendaciones para el desarrollo de procesos de capacitación dirigidos a actores del SINEPIDPAM y de instituciones públicas nacionales y locales, tanto en modalidades presenciales como virtuales, considerando enfoques pedagógicos, materiales y mecanismos de evaluación.

Con la finalidad de contar con una revisión participativa del contenido del módulo, se llevó a cabo una reunión de socialización con sujetos de derechos integrantes del Consejo Consultivo Nacional de Personas Adultas Mayores, quienes, tras conocer la información incluida en este documento, manifestaron su acuerdo con los contenidos propuestos.

Unidad 1. Marco conceptual y normativo

1.1 Marco conceptual

El presente marco conceptual tiene como finalidad brindar elementos que permitan comprender de manera integral a las personas que forman parte de este grupo generacional, constituyéndose en la base para el análisis, la formulación y el cumplimiento de políticas públicas dirigidas a las personas adultas mayores, reconocidas como sujetos de derechos.

En el Ecuador, la Constitución de la República (CRE, 2008) establece que son personas adultas mayores aquellas que han cumplido sesenta y cinco años de edad o más. Sin embargo, este criterio cronológico resulta insuficiente para comprender la complejidad de esta etapa de la vida, por lo que es necesario incorporar diversos enfoques y paradigmas que permitan entender qué significa ser una persona adulta mayor, qué implica el proceso de envejecimiento y cuáles son las necesidades y características de este grupo generacional.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015) define, en su artículo 2, a la “persona mayor” como aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que no sea superior a los 65 años. Asimismo, define el “envejecimiento” como un proceso gradual que se desarrolla a lo largo del curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psicosociales y funcionales de variadas consecuencias, asociados a interacciones dinámicas y permanentes entre la persona su medio.¹

En este contexto, es importante señalar que, con el transcurso de los años, las personas experimentan cambios físicos y cognitivos que no se presentan de manera uniforme ni en

¹ La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores fue adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el 15 de junio de 2015. Entró en vigor en enero de 2017 y en marzo de 2019, la República de Ecuador depositó el instrumento de adhesión en la sede de la OEA.



edades específicas, puesto que influyen múltiples factores como la ocupación, los hábitos de vida y la condición socioeconómica, los cuales inciden directamente en la salud, la alimentación y las condiciones de vida. Por ello, para que el proceso de envejecimiento se desarrolle de la mejor manera posible, resulta fundamental generar condiciones de vida adecuadas que permitan a todas las personas alcanzar un envejecimiento saludable (OEA).

Desde esta perspectiva, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que el envejecimiento activo es el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad, con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen (OMS, 2002).

Por otra parte, en determinados contextos socioculturales, las personas adultas mayores ocupan un rol central dentro de sus comunidades, al constituirse en portadoras de la historia colectiva, la memoria social y las prácticas culturales. En estos espacios, se posicionan como un vínculo fundamental entre el pasado y las generaciones futuras, contribuyendo a la construcción y preservación de la identidad colectiva. Asimismo, en diversos entornos, las mujeres adultas mayores gozan de un alto reconocimiento social, en tanto su participación en los espacios domésticos y comunitarios permite sostener los vínculos intergeneracionales, transmitir saberes, valores y normas de convivencia, y fortalecer la cohesión social.

Desde esta mirada, la valoración de las personas mayores y del proceso de envejecimiento trasciende una concepción limitada al deterioro físico, permitiendo comprender que el cuerpo y la vejez se encuentran atravesados por creencias, expectativas y construcciones simbólicas determinadas por el contexto cultural.

En las sociedades occidentales, el cuerpo constituye un referente central de la forma en que las personas se relacionan y comprenden el mundo. Sobre él se construyen valores y significados que configuran estereotipos acerca de lo que se considera bello, sano, productivo o deseable, en contraposición a aquello percibido como feo, enfermo, improductivo o no deseable (Vera, 2011).

En este sentido, los cuerpos jóvenes suelen ser socialmente contruidos como cuerpos "válidos", "buenos" y "productivos", al asociarse con la capacidad de generar vida, trabajo y

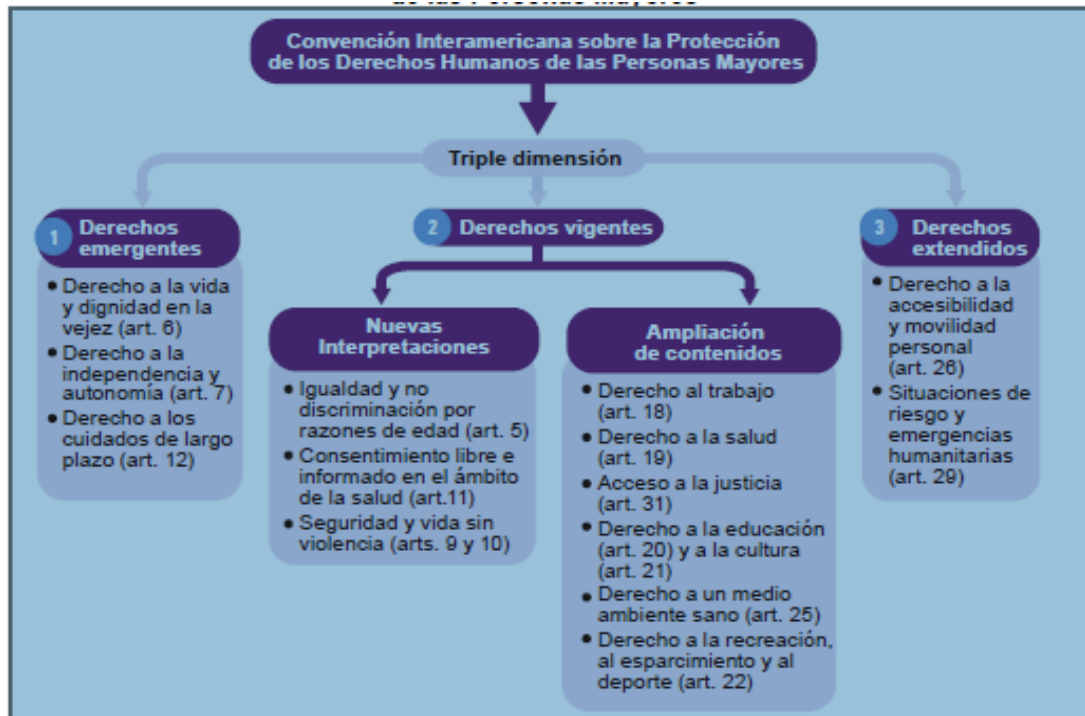


bienes materiales. En contraste, los cuerpos envejecidos tienden a ser desvalorizados desde una lógica utilitarista. Esta percepción se profundiza en el caso de las mujeres adultas mayores, quienes enfrentan una doble condición de discriminación asociada tanto a la edad como al género, lo que intensifica los procesos de exclusión y segregación social.

A esta mirada corporal se suma una concepción que asigna valor a las personas en función de lo que poseen y no de lo que son, otorgando una posición de mayor reconocimiento a aquellas personas adultas mayores que cuentan con bienes materiales susceptibles de ser heredados, en tanto se las percibe como sujetos que aún “aportan” a la sociedad. Esta visión objetivista e instrumental de la persona humana favorece el rechazo social al envejecimiento, al invisibilizar la trayectoria vital, la identidad, los saberes y la experiencia acumulada de las personas mayores, generando la interiorización de discursos de desvalorización que inciden negativamente en su autoestima y en su reconocimiento como sujetos plenos de derechos.

Finalmente, desde una perspectiva de derechos humanos, resulta central reconocer que el envejecimiento ha sido tradicionalmente concebido, a nivel programático, como una etapa marcada por carencias económicas, físicas y sociales: las primeras expresadas en problemas de ingresos, las segundas en la falta de autonomía y las terceras en la ausencia de roles sociales. El enfoque de derechos conlleva un cambio paradigmático, al promover el empoderamiento de las personas adultas mayores y la construcción de una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Esto implica reconocerlas como sujetos de derechos, y no únicamente como beneficiarias de asistencia, con garantías y responsabilidades respecto de sí mismas, su familia, su comunidad y las generaciones futuras (Huenchuan & Rodríguez-Piñero, 2011).

Esta visión ha llevado históricamente a que las políticas públicas se concentren en subsanar carencias, priorizando a la población que depende del Estado para sobrevivir, en lugar de promover estándares de vida dignos para toda la población adulta mayor por su sola condición de miembros de la sociedad. Frente a ello, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores enumera y clasifica los derechos de este grupo poblacional, estableciendo un marco integral para su garantía (Huenchuan, 2020).



Fuente: Huenchuan Sandra, 2020. Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Es responsabilidad de cada Estado considerar de manera integral las condiciones de vida de las personas adultas mayores y, a partir de este conocimiento, diseñar políticas públicas, programas y proyectos orientados al cumplimiento de sus derechos, promoviendo oportunidades equitativas que permitan alcanzar un envejecimiento activo y saludable y reducir las brechas existentes.

1.1.1 Enfoque de Igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional

El enfoque de igualdad y no discriminación² busca que todas las personas sean tratadas con dignidad y respeto, y que cuenten con las mismas oportunidades, sin distinción alguna por

² El **enfoque de igualdad y no discriminación** en la Constitución ecuatoriana, desde una mirada antropológica, proporciona una perspectiva crítica y reflexiva sobre el enfoque de igualdad y no discriminación, ayudando a comprender las complejas dinámicas sociales que pueden generar discriminación y a promover la construcción de una sociedad más inclusiva y justa, lo que implica:

Reconocimiento de la diversidad: Enfatiza la importancia de la diversidad cultural, étnica, social y de género, reconociendo que las personas no son iguales en todos los aspectos, pero sí en dignidad y derechos.

Cuestionamiento de las desigualdades: Aborda las causas y consecuencias de las desigualdades sociales, como la discriminación por etnia, género, edad, discapacidad, orientación sexual, entre otros.

razones de edad, sexo, religión u otras condiciones. Analizado de manera articulada con las dinámicas sociales y culturales del país, este enfoque proporciona herramientas para comprender las desigualdades y brechas existentes, y para avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa y equitativa en el marco del respeto a las diversidades.

En el Ecuador, la igualdad y la no discriminación constituyen principios de rango constitucional que deben orientar el quehacer del Estado y de la sociedad en su conjunto. En este marco, y en cumplimiento del mandato constitucional que dispone la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional desarrolla y promueve el enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional, de acuerdo con sus competencias institucionales.

Este enfoque considera dos dimensiones complementarias:

- **La dimensión generacional**, orientada a la garantía de los derechos de cada grupo generacional a lo largo del ciclo de vida, reconociendo sus necesidades, capacidades y especificidades.
- **La dimensión intergeneracional**, enfocada en la construcción de relaciones equitativas, solidarias y respetuosas entre las distintas generaciones, tomando en cuenta las particularidades, fortalezas y aportes de cada una de ellas.

Desde esta perspectiva, el enfoque de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional se constituye en una herramienta clave para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas a garantizar derechos, prevenir prácticas discriminatorias y fortalecer la cohesión social entre generaciones.

Promoción de la inclusión: Promueve la inclusión de todos los grupos sociales, garantizando que puedan participar en la vida social, política, económica y cultural en igualdad de condiciones.

Respeto a la cultura y tradiciones: Reconoce la importancia de las culturas y tradiciones de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y mestizos, promoviendo el respeto y la valoración de la diversidad cultural.

Fomento de la justicia social: Aporta a lograr justicia social, buscando la eliminación de las desigualdades y la creación de una sociedad más justa e igualitaria.



1.1.2 Edadismo

El término *edadismo*, según la Real Academia Española de la Lengua (RAE), se refiere a la discriminación por razón de edad, especialmente hacia las personas mayores o ancianas.

Desde una perspectiva psicosocial y de derechos humanos, el edadismo se expresa a través de estereotipos (cómo se piensa), prejuicios (cómo se siente) y prácticas discriminatorias (cómo se actúa), dirigidas hacia otras personas o hacia uno mismo en función de la edad. Estas expresiones tienen consecuencias graves para la salud, el bienestar y el ejercicio de los derechos humanos de las personas adultas mayores (OPS, 2023).

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud señala que el edadismo surge cuando la edad se utiliza para categorizar y dividir a las personas en función de atributos que generan daño, desventaja o injusticia, y que menoscaban la solidaridad intergeneracional (OPS, *Informe mundial sobre el edadismo*, 2021).

Este tipo de discriminación se manifiesta de tres formas principales: institucional, interpersonal y autoinfligida.

El edadismo institucional se refiere a las políticas, prácticas y normas presentes en instituciones públicas o privadas que excluyen o limitan el acceso de las personas adultas mayores a derechos, servicios u oportunidades. Según la ONU y la OMS, este tipo de discriminación se evidencia, entre otros ámbitos, en los siguientes:

- **Salud:** personas adultas mayores que reciben menor atención médica, o sistemas de salud que niegan tratamientos a esta población por considerarlos “no rentables”.
- **Empleo y jubilación:** políticas institucionales que obligan a la jubilación sin considerar la voluntad ni las capacidades de las personas; establecimiento de límites de edad para la contratación.
- **Educación y formación:** restricción o ausencia de acceso a programas de capacitación o educación continua, bajo la creencia de que las personas mayores no pueden aprender cosas nuevas.
- **Investigación científica:** exclusión de personas adultas mayores en estudios clínicos, lo que limita la disponibilidad de información sobre sus necesidades específicas.



- **Finanzas y seguros:** restricciones en el acceso a créditos, seguros u otros productos financieros, sin un análisis de la situación económica real de la persona.

El **edadismo interpersonal** se presenta en las relaciones sociales cotidianas y se basa en estereotipos y prejuicios que influyen en la forma en que se trata a las personas adultas mayores, afectando su dignidad y participación social.

El **edadismo autoinfligido** ocurre cuando las propias personas interiorizan los estereotipos y prejuicios asociados a la edad, lo que puede llevarlas a limitarse a sí mismas al considerar que “no valen” o que “no pueden” realizar determinadas actividades.

Las consecuencias del edadismo para la población adulta mayor son significativas, ya que afectan la salud física y mental, incrementan el deterioro cognitivo, favorecen el aislamiento social y aumentan el riesgo de sufrir situaciones de violencia y abuso.

Una de las manifestaciones más frecuentes del edadismo se encuentra en el uso del lenguaje cotidiano en distintos espacios de la sociedad. Este uso, muchas veces inconsciente y naturalizado, puede estar cargado de estereotipos y prejuicios que refuerzan prácticas discriminatorias, como afirmar que todas las personas mayores están enfermas o que todas son irascibles.

El *Informe mundial sobre el edadismo* propone tres recomendaciones fundamentales para reducir esta forma de discriminación:

1. Invertir en estrategias basadas en evidencia científica para prevenir y combatir el edadismo, incluyendo la formulación de políticas públicas, la promulgación de leyes y la implementación de intervenciones educativas y de contacto intergeneracional.
2. Mejorar la disponibilidad de datos e investigaciones para comprender mejor el edadismo y las formas de reducirlo.
3. Impulsar un movimiento social orientado a transformar el discurso sobre la edad y el envejecimiento (OPS, 2021).

Adicionalmente, la Organización Mundial de la Salud recomienda que los Estados desarrollen campañas comunicacionales dirigidas a toda la población, con el fin de sensibilizar y capacitar sobre el edadismo, sus manifestaciones, las personas afectadas y las estrategias para combatirlo (OMS, *Campaña mundial contra el edadismo. Kit de herramientas*, 2021).



1.2 Marco normativo

Contar con un marco normativo sólido, tanto a nivel nacional como internacional, del cual el Ecuador es parte, que incluya leyes, políticas y programas orientados a atender las necesidades específicas de las personas adultas mayores, resulta fundamental para la protección de los derechos de este grupo poblacional. Dicho marco constituye un soporte clave para:

Garantizar la dignidad y el respeto.

Garantizar la igualdad y la no discriminación.

Fomentar la participación y la inclusión social.

Mejorar la calidad de vida.

En este contexto, a continuación, se detallan los principales instrumentos normativos, tratados y disposiciones legales que regulan en el país la protección de los derechos de las personas adultas mayores.

El Ecuador ratificó su adhesión a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015), la cual se complementa con lo establecido en la Constitución de la República. Esta Convención reconoce no solo los derechos fundamentales de las personas adultas mayores, sino también aquellos vinculados a la especificidad del cuidado, la protección de la integridad y la promoción de su participación en la vida social. En este marco, la Convención establece veinticuatro derechos específicos de las personas mayores, cuya implementación constituye un compromiso asumido por los Estados Parte.

En el ámbito internacional, se destaca también el *Plan para la Década del Envejecimiento Saludable 2020–2030* (OMS, 2020), mediante el cual la Organización Mundial de la Salud ha designado el período comprendido entre 2021 y 2030 como la Década del Envejecimiento Saludable, con el objetivo de promover la salud y el bienestar durante el proceso de envejecimiento.

Por su parte, la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008) constituye el principal marco normativo nacional que posiciona al Estado como garante de derechos. Esta Constitución representa un avance sustantivo al transitar de un Estado de Derecho a un Estado constitucional de derechos y justicia, en el que las personas son reconocidas como sujetos de derechos, capaces de ejercerlos y exigirlos, y no únicamente como receptoras pasivas de protección.

El artículo 36 de la Constitución establece la atención prioritaria y especializada a las personas adultas mayores en los ámbitos públicos y privados, especialmente en los campos de inclusión social y económica y de protección contra la violencia. De manera complementaria, el artículo 37 garantiza diversos derechos específicos de este grupo poblacional, entre los que se incluyen la atención gratuita y especializada en salud, lo que implica la obligación estatal de asegurar la existencia de servicios médicos, personal capacitado y medicamentos adecuados para atender sus necesidades.

Asimismo, la Constitución reconoce el derecho al trabajo digno y remunerado, orientado a una jubilación universal, lo que supone considerar las capacidades y limitaciones de las personas adultas mayores en el ámbito laboral. Se reconocen también derechos como el acceso a descuentos en servicios públicos y privados, exenciones tributarias, exoneraciones de costos notariales y registrales, y el acceso a una vivienda digna, de conformidad con la ley.

El artículo 38 de la Carta Magna establece, además, las obligaciones del Estado para brindar atención integral a las personas adultas mayores, considerando sus diferencias y promoviendo, en la mayor medida posible, su autonomía y participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas que las afectan.

En desarrollo de este marco constitucional, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (LOPAM, 2019), vigente desde el año 2019, define a la población adulta mayor a partir de los 65 años de edad y tiene por objeto promover, regular y garantizar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos específicos de este grupo poblacional. Esta Ley crea el Sistema Nacional Especializado para la Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, bajo la rectoría de la autoridad nacional de inclusión económica y social, y establece responsabilidades para la familia, la sociedad y el Estado en el cuidado y bienestar de las personas adultas mayores.

El Reglamento General de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (LOPAM R., 2020), vigente desde el año 2020, desarrolla los lineamientos, directrices y normas para la aplicación de la LOPAM, así como para el funcionamiento, control y seguimiento del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM).

En este sentido, el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM), creado mediante Acuerdo Ministerial Nro. MIES-2022-036 (MIES, 2022), se constituye como un conjunto articulado de instituciones públicas orientadas a la protección integral de los derechos de las personas adultas mayores, a través del diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de normas, políticas, mecanismos y servicios públicos y privados, en todos los niveles de gobierno.



De manera complementaria, el Sistema de Protección Integral de Derechos (SPID) es el conjunto articulado y coordinado de sistemas especializados y sectoriales que confluyen en el ámbito cantonal, e integra instituciones, políticas, normas, programas y servicios destinados a garantizar el ejercicio, la protección, la reparación y la exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución a lo largo del ciclo de vida. Este sistema se encuentra normado principalmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad (LOCNI, 2014) establece que los Consejos Nacionales tienen como una de sus finalidades asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. En este marco, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional es el órgano responsable de velar por la garantía y el ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores, mediante acciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la temática intergeneracional.

Finalmente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) regula la organización político-administrativa del Estado en el territorio y establece, entre los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, la garantía, sin discriminación alguna, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos constitucionales e internacionales, así como la generación de condiciones que aseguren dichos derechos a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

En conjunto, el Ecuador cuenta con un marco normativo sólido, tanto nacional como internacional, para la protección de los derechos de las personas adultas mayores, que garantiza derechos fundamentales y específicos como la seguridad social, la salud, la vivienda y la no discriminación. No obstante, la existencia de este marco normativo resulta insuficiente si no se asegura su efectiva implementación y cumplimiento. En este sentido, uno de los principales desafíos para el Estado ecuatoriano es cerrar las brechas de atención y protección, garantizando una vejez saludable y digna para todas las personas adultas mayores, en coherencia con las especificidades y características de este grupo poblacional.

Bibliografía

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). (2010). *Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010.*

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.*

Huenchuan, S., & Rodríguez-Piñero, L. (2011). *Envejecimiento y derechos humanos: Situación y perspectivas de protección.* CEPAL.

Huenchuan, S. (2020). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.* CEPAL.

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. (2014). *Registro Oficial Suplemento No. 283, 7 de julio de 2014.*

Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. (2019). *Registro Oficial Suplemento No. 484, 9 de mayo de 2019.*

Reglamento General de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. (2020). *Registro Oficial Suplemento No. 241, 8 de julio de 2020.*

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2022). *Acuerdo Ministerial Nro. MIES-2022-036: Creación y funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM).*

Organización de los Estados Americanos. (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.*

Organización Mundial de la Salud. (2002). *Envejecimiento activo: Un marco político.* Revista Española de Geriátría y Gerontología, 37(2), 74–105.

Organización Mundial de la Salud. (2020). *Plan para la Década del Envejecimiento Saludable 2020–2030.*

Organización Mundial de la Salud. (2021). *Campaña mundial contra el edadismo: Kit de herramientas.*

Organización Mundial de la Salud. (2021). *Informe mundial sobre el edadismo: Resumen.*

Organización Panamericana de la Salud. (2023). *La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores como herramienta para promover la Década del Envejecimiento Saludable.*

Vera, J. L. (2011). Antropología de la vejez: El cuerpo negado. *Ciencia*, 20, 20–25.

Unidad 2. La situación de la población adulta mayor en el Ecuador: problemáticas actuales y desafíos

La Constitución de la República y la normativa nacional vigente garantizan el cumplimiento de derechos para asegurar una vida digna a las personas adultas mayores, los cuales son de carácter obligatorio y de responsabilidad conjunta del Estado, las instituciones públicas y privadas, la sociedad y la familia.

Bajo esta premisa, para conocer la situación actual de la población adulta mayor, a continuación se presentan datos del país provenientes de fuentes oficiales, como el censo poblacional, las proyecciones del INEC, entre otras, así como del diagnóstico situacional de la población adulta mayor que el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), actualmente Ministerio de Desarrollo Humano (MDH), en su calidad de ente de la temática, levantó a través de la consultoría "*Asistencia técnica para la elaboración del plan nacional para la protección integral de derechos de las personas adultas mayores*" (MIES, Producto 2. Diagnóstico situacional de la población adulta mayor y mapeo de políticas a mediano y largo plazo, 2025).

Con base en este diagnóstico situacional, se analizan las principales problemáticas que enfrenta la población adulta mayor y se identifican los desafíos del Estado y del país para reducir las brechas existentes que afectan a este grupo generacional.

2.1. Contexto sociodemográfico actual y tendencias a largo plazo.

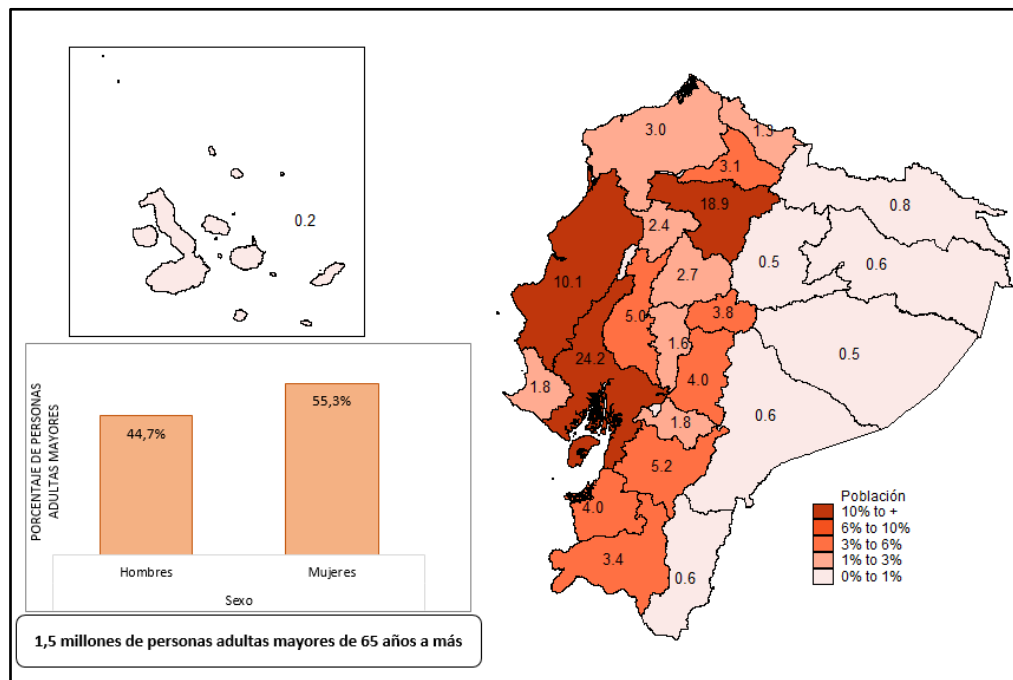
En el Ecuador, al igual que en muchas partes del mundo, se vive un proceso de envejecimiento de la población. De acuerdo con las proyecciones poblacionales 2024 del INEC, 1,5 millones



de personas son adultas mayores, lo que representa el 8,2% de la población total del país, es decir, personas de 65 años o más.

Como se puede observar en el gráfico 1, las provincias con mayor densidad de población adulta mayor son Pichincha y Guayas. En relación con la distribución por sexo, el 46,6% corresponde a hombres y el 53,6% a mujeres (INEC).

Gráfico 1 Población de personas adultas mayores

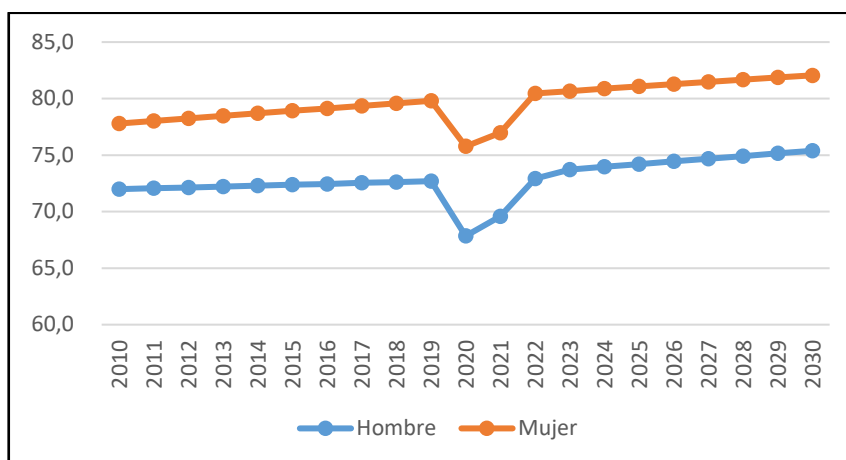


Fuente: INEC, Proyecciones poblacionales revisión 2024.

Por otra parte, según datos y proyecciones del INEC, el porcentaje de personas adultas mayores en 1950 era del 4,8%; actualmente representa aproximadamente el 9% de la población total del país, mientras que para el año 2050 se proyecta que este grupo poblacional alcanzará cerca del 18%.

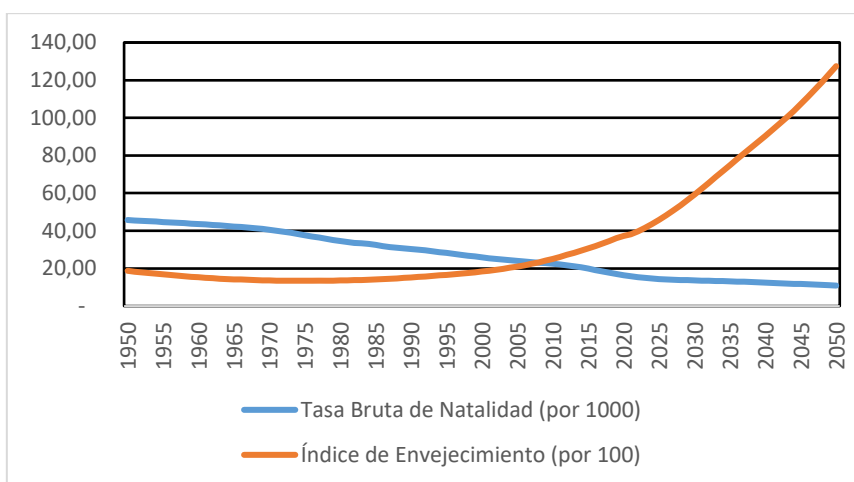
A este proceso se suma el aumento de la esperanza de vida al nacer. Según el INEC, en 2010 el promedio total (hombres y mujeres) era de 74,9 años, mientras que para 2030 se prevé que alcance los 78,7 años. En este contexto, se observa que la esperanza de vida es mayor en las mujeres que en los hombres. El crecimiento demográfico de la población adulta mayor está vinculado, a su vez, a una proyección descendente de la población infantil y adolescente, lo que evidencia un cambio sostenido en la estructura etaria del país.

Gráfico 2 Esperanza de vida al nacer



Fuente: INEC, Estimaciones y Proyecciones de Población Revisión 2024

Gráfico 3 Tasa bruta de natalidad Vs. Índice de envejecimiento



Fuente: INEC, Proyecciones poblacionales Revisión 2024.

En 1950, la tasa bruta de natalidad (TBN) era elevada, con 45,7 nacimientos por cada 1.000 habitantes, mientras que el índice de envejecimiento (IE) era de 18,7, lo que significaba que existían menos de 19 personas mayores de 65 años por cada 100 menores de 15. A lo largo de las décadas de 1950 y 1960, si bien se registró una ligera disminución, la TBN se mantuvo por encima de los 40 nacimientos por cada 1.000 habitantes.



En el caso del índice de envejecimiento, a partir de 1980 se evidencia un ascenso lento pero constante. Para el año 2000, el IE alcanza 18,3, lo que marca un retorno a los niveles observados en 1950, aunque con una tendencia claramente creciente. Para 2025 se proyecta una TBN de 14,4 y, para 2050, de 10,9 nacimientos por cada 1.000 habitantes, lo que indica una tasa de reemplazo generacional muy por debajo de lo necesario. Paralelamente, en 2025 el IE alcanzaría 45,8; para 2043 se proyecta que llegue a 100,2, lo que implicaría la existencia de más personas mayores de 65 años que menores de 15. Para 2050, el IE se incrementaría a 127,5, es decir, por cada 100 jóvenes habría casi 128 personas adultas mayores, configurando una población altamente envejecida.

Los cambios en la estructura demográfica sitúan al Ecuador en una etapa de envejecimiento moderado. Esta realidad y sus efectos incidirán, tanto en el presente como en el futuro, en las demandas económicas, de protección social y de salud, entre otras, en el corto, mediano y largo plazo.

Los efectos de los cambios demográficos pueden analizarse desde dos dimensiones: las personas y las poblaciones. Desde un enfoque centrado en las personas, una mayor sobrevivencia implica desafíos relacionados con el incremento de los costos para el sostenimiento de la salud y el bienestar a lo largo de una vida más prolongada. Desde una perspectiva poblacional, la principal dificultad se relaciona con la disminución del crecimiento demográfico, caracterizada por una menor proporción de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y una mayor presencia de personas adultas y adultas mayores. Este cambio en la estructura por edad conlleva una reducción de la población en edad laboral, menores ingresos y mayores necesidades de cuidado, cuidadores y atención en salud, entre otros aspectos (Huenchuan, 2020).

Esta problemática requiere una atención prioritaria, ya que uno de los principales desafíos del Estado será contar con una planificación integral, sustentada en políticas públicas, planes, programas y proyectos que den respuesta a las necesidades de la población adulta mayor y garanticen el cumplimiento de sus derechos en el corto, mediano y largo plazo.

Dicha planificación deberá considerar, además, las particularidades territoriales, las diferencias entre áreas urbanas y rurales, el sexo, los grupos socioeconómicos y étnicos, así como las situaciones de movilidad humana, tanto interna como internacional.

El cambio demográfico en el Ecuador plantea retos en diversas áreas, como el mercado laboral, la seguridad social, la atención médica, la vivienda y la planificación urbana, entre otras.

2.2 Eje de salud

La salud es concebida en la actualidad no únicamente como la ausencia de enfermedad, sino como un estado de bienestar físico, mental y social. Desde otras visiones, como la oriental, la salud se entiende además como un equilibrio entre cuerpo, mente y espíritu. Estas concepciones resultan fundamentales para comprender la situación de las personas adultas mayores, ya que permiten ampliar el análisis más allá de las enfermedades o limitaciones físicas asociadas al envejecimiento, incorporando también la salud mental y las condiciones de tranquilidad, estabilidad y equilibrio emocional, así como los niveles de relacionamiento, inclusión y participación social de este grupo generacional.

En este sentido, abordar la salud de la población adulta mayor implica considerar de manera integral su realidad física, mental y social, reconociendo que estos componentes interactúan y condicionan su calidad de vida y el ejercicio efectivo de sus derechos.

En primer lugar, para contextualizar la situación de la salud física de las personas adultas mayores, es necesario remitirse al Gráfico 2, que evidencia el aumento de la esperanza de vida al nacer. Este indicador refleja avances en la investigación médica, el desarrollo de la salud pública, la prevención y el control de enfermedades, así como mejoras en la cobertura y calidad de los servicios de salud. No obstante, este logro demográfico conlleva también una responsabilidad estructural: garantizar que el incremento en los años de vida se traduzca en años vividos con calidad.

Cuando las condiciones económicas y sociales no son adecuadas, los requerimientos asociados al envejecimiento —atención médica especializada, medicamentos, cuidados, vivienda y apoyo social— no logran satisfacerse de manera suficiente, lo que incrementa la vulnerabilidad de las personas adultas mayores y profundiza las desigualdades existentes.

El análisis de la morbilidad en la población adulta mayor, entendida como la presencia de enfermedades o problemas de salud que afectan su calidad de vida y limitan la realización de actividades cotidianas, permite identificar las principales causas que inciden en este grupo etario. De acuerdo con los registros del INEC, las diez principales causas de morbilidad se



presentan en la Tabla 1. Una proporción significativa de estas enfermedades corresponde a afecciones crónicas, caracterizadas por su persistencia en el tiempo y la necesidad de atención médica continua, cuidados especializados, medicamentos y tratamientos permanentes. Otras patologías, aun sin ser crónicas, pueden agravar condiciones preexistentes y acelerar el deterioro del estado de salud.

Según los Registros Estadísticos de Camas y Egresos Hospitalarios del INEC, en 2023 se reportaron 1,17 millones de egresos hospitalarios a nivel nacional, de los cuales 198 mil correspondieron a personas adultas mayores, lo que representa el 16,9% del total. En este grupo generacional, la principal causa de morbilidad fue la colestitis y colecistitis, con 10,8 mil casos, equivalentes al 18,2% del total de atenciones por esta causa en los establecimientos de salud. Esta condición, asociada a la presencia de cálculos biliares y a la inflamación de la vesícula biliar, presenta una mayor prevalencia en personas adultas mayores debido a factores de riesgo que aumentan con la edad, como la obesidad, la diabetes, cambios en la composición de la bilis y la disminución de la movilidad vesicular.

(Jones MW, Weir CB, Marietta M. Gallstones , 2025) (Saiman Yedidya, Katz Lewis, 2023).

La neumonía se posiciona como la segunda causa de atención hospitalaria en este grupo etario, con 10,2 mil registros. Este dato resulta especialmente relevante, ya que aproximadamente dos de cada diez casos atendidos corresponden a personas adultas mayores, lo que evidencia su alta vulnerabilidad frente a infecciones respiratorias. En esta etapa de la vida, la neumonía suele presentar un curso más grave, con mayores tasas de hospitalización y mortalidad, debido al debilitamiento del sistema inmunológico y a la presencia de comorbilidades.

Tabla 1 Principales causas de morbilidad en la PAM en relación a la población total atendida

	LAS 10 PRINCIPALES CAUSAS DE MORBILIDAD	Nro. EH PAM	Nro. EH Total	% EH³
	Colelitiasis y colecistitis	10.875	59.670	18,2%
	Neumonía	10.264	48.280	21,3%
	Hiperplasia de la próstata	7.095	9.756	72,7%

³ Porcentaje de egresos hospitalarios (EH) de personas adultas mayores (PAM) por causa de morbilidad, en relación con el total de egresos hospitalarios registrados

Otras enfermedades del sistema urinario	6.902	21.417	32,2%
Diabetes mellitus	6.688	16.102	41,5%
Fracturas de otros huesos de los miembros	5.580	50.822	11,0%
Otras enfermedades del sistema digestivo	5.568	12.522	44,5%
Hernia inguinal	5.383	15.518	34,7%
Otras enfermedades del sistema respiratorio	5.239	13.877	37,8%
Insuficiencia renal	5.212	11.737	44,4%
Resto de caudas	129.363	911.112	14,2%
Total	198.169	1.170.81	16,9%

Fuente: INEC, Registro Estadístico de Camas y Egresos Hospitalarios 2023

Las enfermedades crónicas, las afecciones propias del envejecimiento, así como otras enfermedades mentales y neurodegenerativas que afectan principalmente a la población adulta mayor, requieren de tratamientos constantes, cuidados especializados y, en muchos casos, del uso de equipos físicos y/o tecnológicos de apoyo, lo que incrementa la demanda sobre los sistemas de salud y de protección social.

En relación con la salud mental, el Ecuador presenta un porcentaje significativo de personas adultas mayores con depresión, condición que, de no ser tratada oportunamente, puede derivar en conductas suicidas. En 2023, de cada 100 defunciones por suicidio registradas en el país, 9 correspondieron a personas adultas mayores de 65 años y más, según datos del INEC, como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2 Porcentaje de suicidios de PAM en relación con el resto de la población

	Suicidios PAM
2015	9,0%
2016	9,2%
2017	9,1%
2018	9,3%
2019	9,4%
2020	12,1%
2021	8,9%
2022	9,3%
2023	9,3%

Fuente: INEC, Registro Estadístico de Defunciones Generales 2023



Las enfermedades neurodegenerativas, si bien no son exclusivas de las personas adultas mayores, tienden a manifestarse con mayor frecuencia en este grupo generacional o a complejizarse con el paso de los años. Estas afecciones, que impactan principalmente al sistema nervioso y al cerebro, comprometen funciones cognitivas, motoras y conductuales, afectando de manera significativa la calidad de vida de quienes las padecen, así como de sus familias y personas cuidadoras. Entre las más frecuentes se encuentran el Alzheimer, distintos tipos de demencia y el Parkinson.

A partir de este análisis, se evidencia que la salud de las personas adultas mayores está estrechamente condicionada por factores económicos, de seguridad social y de apoyo familiar. La ausencia de estos soportes limita la posibilidad de llevar una vida saludable y digna, y convierte el aumento de la esperanza de vida en un desafío estructural, debido a los mayores costos asociados al sostenimiento de la salud y el bienestar en sociedades con vidas más prolongadas.

En la medida en que las personas en edades avanzadas requieren mayor atención médica especializada, un mayor consumo de medicamentos, espacios adecuados para el cuidado de la salud, equipos tecnológicos de apoyo, así como acompañamiento profesional y servicios de cuidado diario, resulta indispensable contar con políticas públicas, programas y proyectos orientados a responder a estas necesidades en el corto, mediano y largo plazo.

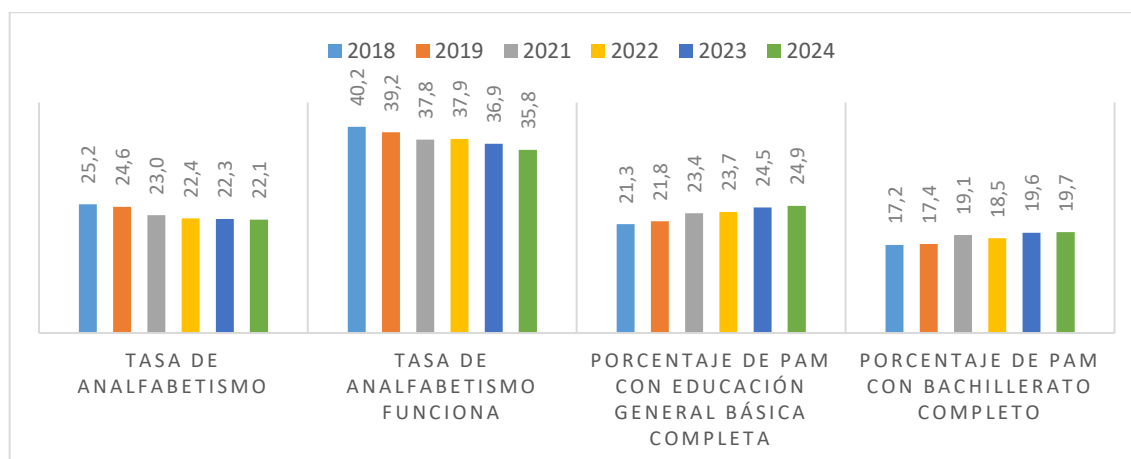
Adicionalmente, realidades como la migración —que fragmenta familias y comunidades—, los cambios en los roles sociales y la disminución de la corresponsabilidad social y comunitaria inciden directamente en el cuidado de la población adulta mayor, reduciendo la disponibilidad de redes familiares de apoyo.

En este contexto, el rol del Estado es central. La formulación, transversalización, seguimiento y evaluación de políticas públicas dirigidas a las personas adultas mayores, en todos los niveles de gobierno y con una perspectiva de curso de vida, constituye un elemento clave para garantizar el ejercicio efectivo de su derecho a la salud. Para ello, se requiere además contar con indicadores claros y pertinentes que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas y realizar los ajustes necesarios para asegurar una vida saludable y digna para este grupo generacional.

2.3 Eje educación y acceso a las TIC

En el Ecuador, el porcentaje de personas adultas mayores que cuenta con bachillerato completo alcanzó el 19,7% en 2024. Este dato evidencia una brecha educativa significativa que incide directamente en las oportunidades laborales a las que puede acceder este grupo generacional, limitándolas, en la mayoría de los casos, a ocupaciones no especializadas o de baja calificación. La trayectoria educativa de las personas adultas mayores constituye, por tanto, un factor estructural que condiciona su inserción económica, su autonomía y su acceso a otros derechos a lo largo del curso de vida.

Gráfico 4 Educación de personas adultas mayores



Fuente: INEC, ENEMDU Anual 2018 a 2024

En relación con el acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), los datos del Censo de Población 2022 muestran brechas aún más pronunciadas. Cuatro de cada diez personas adultas mayores no utilizan teléfono celular; seis de cada diez no acceden a internet; ocho de cada diez no usan computadoras; y nueve de cada diez no emplean tabletas. Como se evidencia en la información disponible, mientras más especializada es la tecnología, menor es su nivel de uso entre la población adulta mayor, profundizando las desigualdades en el acceso a la información, la comunicación y los servicios digitales.

Tabla 3 Población adulta - uso TIC

Porcentaje - SI USAN TIC



	Total	Hombre	Mujer
Uso de teléfono celular	57,7%	61,4%	54,6%
Uso de internet	35,1%	36,7%	33,7%
Uso de computadora o laptop	11,5%	13,6%	9,7%
Uso de Tablet	5,5%	5,7%	5,3%
Porcentaje - NO USAN TIC			
	Total	Hombre	Mujer
Uso de teléfono celular	42,3%	38,6%	45,4%
Uso de internet	64,9%	63,3%	66,3%
Uso de computadora o laptop	88,5%	86,4%	90,3%
Uso de Tablet	94,5%	94,3%	94,7%

Fuente: INEC, Censo de población 2022

El uso de nuevas tecnologías implica procesos de aprendizaje continuo, los cuales no siempre están disponibles para las personas adultas mayores, ya sea por la falta de acceso a dispositivos, conectividad o por la ausencia de acompañamiento adecuado en el proceso de aprendizaje. Esta situación configura lo que se conoce como brecha digital, fenómeno que limita el ejercicio de derechos y la inclusión social de este grupo generacional.

La brecha digital no solo responde a factores tecnológicos, sino también a barreras educativas, económicas y culturales. Su reducción requiere, por una parte, procesos de sensibilización y formación dirigidos a las personas adultas mayores, y por otra, la corresponsabilidad de la sociedad y del Estado para garantizar condiciones de acceso universal, acompañamiento intergeneracional y alfabetización digital pertinente.

En este contexto, la limitada apropiación de herramientas tecnológicas dificulta que las personas adultas mayores mantengan vínculos sociales a través de medios digitales como el correo electrónico, la mensajería instantánea o las redes sociales, restringiendo su participación social, el acceso a información relevante y la utilización de servicios públicos y privados que, cada vez con mayor frecuencia, se canalizan por medios digitales. De este modo, la brecha educativa y digital se convierte en un factor de exclusión que demanda respuestas integrales desde las políticas públicas, en articulación con los sistemas de protección social y de inclusión.

2.4 Eje económico

La situación económica de las personas adultas mayores tiene un impacto directo y determinante en su calidad de vida, entendida como el conjunto de condiciones que influyen en su salud, vivienda, alimentación y bienestar general. La seguridad económica permite a este grupo generacional mantener su autonomía, independencia y participación social; en contraste, la insuficiencia de ingresos incrementa el riesgo de pobreza, dependencia familiar o institucional, aislamiento social y deterioro de la salud, limitando el ejercicio pleno de sus derechos.

La seguridad económica constituye un factor clave para garantizar una vejez digna. En este sentido, el acceso a ingresos suficientes, estables y sostenibles a lo largo del tiempo incide no solo en el bienestar individual, sino también en la reducción de desigualdades estructurales que se acumulan durante el curso de vida.

El derecho al trabajo y a la generación de ingresos para las personas adultas mayores se encuentra reconocido tanto a nivel nacional como internacional, a través de instrumentos como los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad y el Plan de Acción Internacional de Viena. Estos marcos establecen el derecho a trabajar, a la igualdad de trato y de oportunidades en materia de remuneración, condiciones laborales, orientación y capacitación profesional, así como la adopción de políticas activas de empleo que promuevan la participación o reincorporación de las personas de edad al mercado laboral (Huenchuan y Rodríguez-Piñero, 2011).

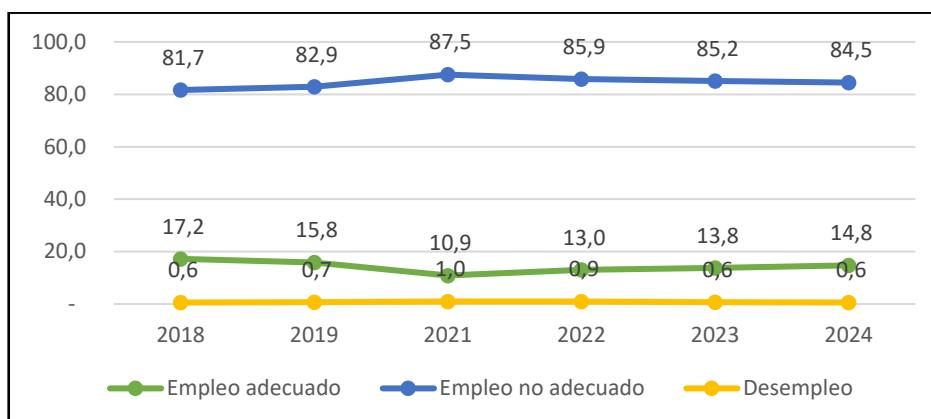
Si bien el trabajo constituye un derecho, en la práctica una proporción significativa de personas adultas mayores continúa trabajando no por elección, sino por necesidad. Este grupo incluye tanto a personas jubiladas que deben mantenerse activas para cubrir sus necesidades básicas, como a aquellas que no acceden a una jubilación y dependen del trabajo como principal medio de subsistencia.

En el Ecuador, según datos del INEC, en 2024 el 84,5% de las personas adultas mayores que participaron en el mercado laboral se encontraban en condiciones de empleo inadecuado o no adecuado, que incluye subempleo, empleo no remunerado u otras formas de empleo no pleno.



De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), el empleo inadecuado corresponde a personas que no cumplen condiciones mínimas de horas o ingresos, perciben ingresos laborales inferiores al salario mínimo y/o trabajan menos de 40 horas semanales, independientemente de su disponibilidad para laborar más horas. (INEC, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores laborales, 2015)

Gráfico 5 Mercado laboral PAM



Fuente: INEC, ENEMDU ANUAL 2018 a 2024

Del total de personas adultas mayores en empleo no adecuado, una proporción mayor se concentra en el área rural, lo que evidencia brechas territoriales persistentes en el acceso a empleo digno y a condiciones laborales adecuadas.

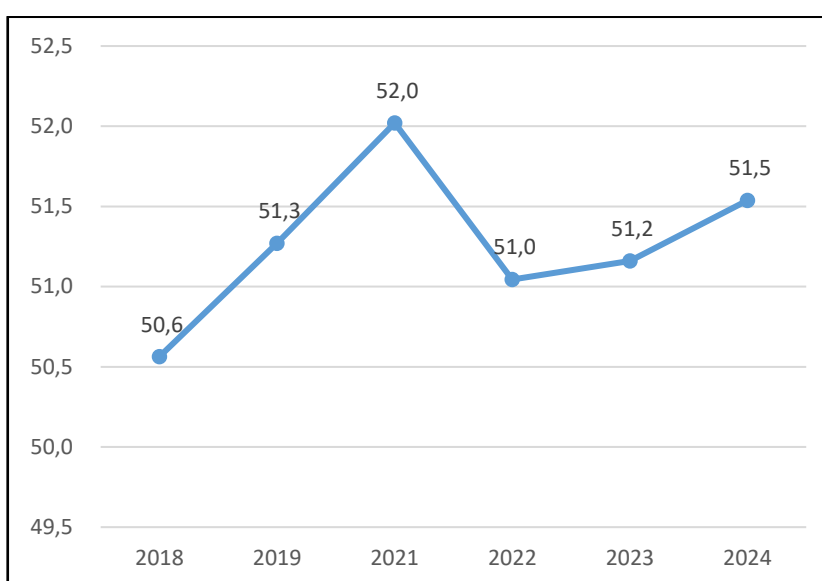
Tabla 4 Mercado laboral Personas adultas mayores área urbana y rural

Indicador	PAM:	2018	2019	2021	2022	2023	2024
Empleo adecuado	Total	17.2	15.8	10.9	13.0	13.8	14.8
	Rural	8.9	8.1	5.6	7.3	6.2	7.6
	Urbano	26.2	23.8	17.1	19.6	21.9	22.1
Empleo no adecuado	PAM	81.7	82.9	87.5	85.9	85.2	84.5
	Rural	90.8	91.5	94.1	92.5	93.5	92.2
	Urbano	71.8	74.0	79.8	78.2	76.3	76.7
Empleo no clasificado	Total	0.5	0.5	0.6	0.2	0.4	0.1
	Rural	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0
	Urbano	0.9	0.9	1.3	0.4	0.6	0.3
Desempleo	Total	0.6	0.7	1.0	0.9	0.6	0.6
	Rural	0.1	0.2	0.3	0.2	0.1	0.2
	Urbano	1.1	1.2	1.8	1.8	1.2	1.0

Fuente: INEC, ENEMDU Anual 2018 a 2024

Como se ha señalado previamente, en el país existen aproximadamente 1,5 millones de personas adultas mayores; sin embargo, según la ENEMDU, únicamente el 51,5% cuenta con algún tipo de cobertura de seguridad social. Este dato, analizado conjuntamente con los niveles de pobreza y pobreza extrema que afectan a este grupo generacional, permite dimensionar la fragilidad de su situación económica y la limitada capacidad de los sistemas de protección para garantizar ingresos suficientes en la vejez.

Gráfico 6 Porcentaje de PAM cubiertas por algún tipo de Seguridad Social contributiva



Fuente: INEC, ENEMDU ANUAL 2018 a 2024

Estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo advierten que, debido a las altas tasas de informalidad laboral, hacia el año 2050 entre el 47% y el 60% de las personas adultas mayores en la región no dispondrán de ahorros suficientes para financiar una pensión formal, lo que incrementará su dependencia de la ayuda familiar o del Estado en caso de no poder continuar trabajando. Incluso para quienes se encuentran en mejores condiciones socioeconómicas, el costo de cubrir necesidades de cuidado de largo plazo de manera privada puede resultar excesivamente alto (BID, 2020).

La seguridad económica constituye uno de los pilares identificados por la Organización Mundial de la Salud como prerequisite para un envejecimiento activo y saludable. En el contexto ecuatoriano, pese a que la Constitución reconoce el derecho a la seguridad social universal,



menos de la mitad de la población adulta mayor cuenta con cobertura efectiva, lo que evidencia una brecha significativa entre el marco normativo y la realidad vivida por este grupo generacional.

Las problemáticas asociadas al eje económico atraviesan de manera transversal la vida de las personas adultas mayores y limitan la posibilidad de acceder a una vejez digna que cubra tanto las necesidades básicas como aquellas específicas derivadas del envejecimiento. Estas condiciones plantean desafíos estructurales para el Estado ecuatoriano, particularmente en la garantía del derecho al trabajo digno, considerando las condiciones propias de la edad, así como las trayectorias educativas, conocimientos y habilidades de cada persona.

En este marco, el mercado laboral debe adaptarse a los cambios demográficos, reconociendo que la reducción de la población en edad activa abre oportunidades para la participación de personas adultas mayores en determinados sectores. Para ello, se requieren políticas públicas que promuevan la capacitación, formación continua y adecuación de condiciones laborales, asegurando al mismo tiempo el acceso a la seguridad social y la protección de derechos.

Estas políticas deben diferenciar claramente entre las personas adultas mayores que desean continuar aportando a la economía personal, familiar y nacional, y aquellas que se ven obligadas a trabajar como estrategia de sobrevivencia. En este último caso, resulta indispensable implementar medidas de protección económica que garanticen condiciones dignas y reduzcan la precariedad.

Otro tipo de políticas deben ir dirigidas a la concienciación social y familiar para brindar la seguridad económica a las personas adultas mayores.

Finalmente, se requieren también políticas orientadas a la concienciación social y familiar, que fortalezcan la corresponsabilidad en la provisión de seguridad económica para las personas adultas mayores, en articulación con los sistemas públicos de protección social y de cuidados.

2.5 Eje pobreza

La pobreza tiene un origen multicausal, es decir, no puede atribuirse a un único factor. Además de la insuficiencia de ingresos, intervienen dimensiones como la carencia de salud, educación, vivienda y acceso a servicios básicos. Se trata de un problema estructural, arraigado en la sociedad, que persiste en el tiempo y, en muchos casos, se reproduce de manera intergeneracional. Esta condición se expresa en desigualdades y brechas en el acceso a los derechos fundamentales y al bienestar, afectando de manera particular a las personas adultas mayores.

Desde esta perspectiva, el Estado orienta sus acciones a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de condiciones asociadas a la salud, educación, vivienda y seguridad, priorizando a los grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos la población adulta mayor.

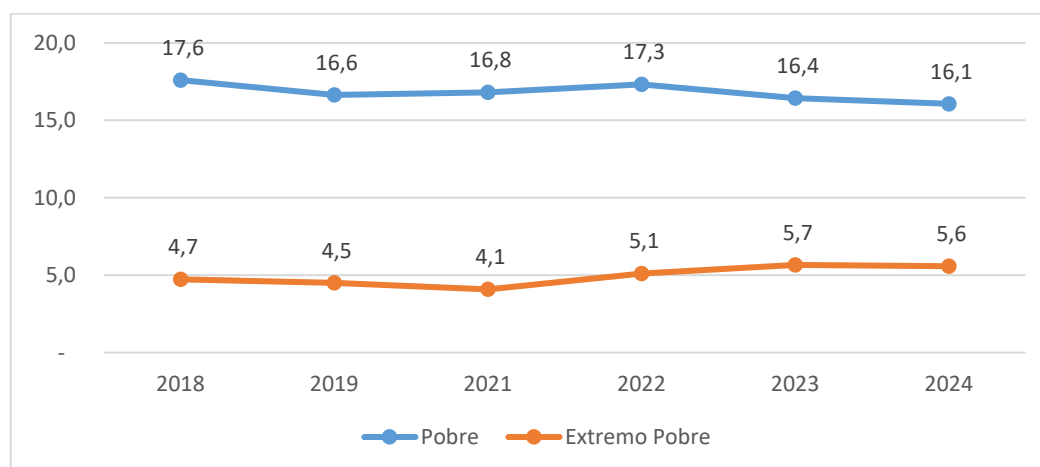
La calidad de vida de las personas adultas mayores está determinada por múltiples variables, entre las que se incluyen el acceso a ingresos —analizado en el eje económico—, el nivel educativo, el acceso a servicios de salud y tecnologías, así como la cobertura de seguridad social. A estos factores se suma la situación de pobreza o pobreza extrema, que incide de manera directa en el ejercicio efectivo de derechos y en las posibilidades de una vida digna.

En el Ecuador, el INEC define la pobreza por ingresos como la condición en la que el ingreso per cápita familiar se sitúa por debajo de la línea de pobreza; de manera análoga se define la pobreza extrema por ingresos. A diciembre de 2024, la línea de pobreza se ubicó en USD 91,43 mensuales per cápita, mientras que la línea de pobreza extrema alcanzó los USD 51,53 (INEC, Boletín Técnico No. 02-2025-ENEMDU Pobreza y desigualdad, 2025)

De acuerdo con esta medición, como se observa en el Gráfico 7, en 2024 el 16,1% de las personas adultas mayores se encontraba en situación de pobreza, y el 5,6% en pobreza extrema. Estas condiciones afectan con mayor intensidad a la población residente en el área rural, tal como se evidencia en la Tabla 5.



Gráfico 7 Pobreza y extrema pobreza por ingresos en PAM



Fuente: INEC, ENEMDU ANUAL 2015 a 2024

Tabla 5 Pobreza y extrema pobreza por ingresos en personas adultas mayores

	Pobre			Extremo Pobre		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
2018	17,6	10,3	30,4	4,7	2,5	8,6
2019	16,6	11,2	26,3	4,5	2,9	7,3
2021	16,8	13,5	22,3	4,1	3,3	5,4
2022	17,3	12,4	25,6	5,1	3,1	8,5
2023	16,4	11,5	25,3	5,7	3,2	10,0
2024	16,1	11,1	25,6	5,6	2,9	10,6

Fuente: INEC, ENEMDU ANUAL 2018 a 2024

La condición de pobreza implica distintos grados de privación que limitan el desarrollo pleno de las capacidades y, en última instancia, restringen la libertad de las personas (Ferullo, 2006). En este sentido, la pobreza no se reduce únicamente a la falta de recursos económicos, sino que comprende la imposibilidad de acceder a bienes y servicios esenciales que configuran la calidad de vida, como una alimentación adecuada, una vivienda segura, servicios de salud oportunos y educación.

Entre las problemáticas asociadas a la pobreza en la población adulta mayor se encuentra la dificultad para acceder a una vivienda adecuada o a un entorno físico que garantice seguridad, accesibilidad y bienestar. Asimismo, se suma la limitada posibilidad de permanecer en el propio hogar durante el mayor tiempo posible, de acuerdo con los deseos y necesidades de cada persona, lo que incide en su autonomía y bienestar emocional.

Esta situación se relaciona directamente con otra condición frecuente en edades avanzadas: la necesidad de cuidados cuando se pierde la independencia funcional. La ausencia de ingresos suficientes, redes familiares de apoyo o servicios públicos adecuados profundiza la vulnerabilidad de las personas adultas mayores que viven en situación de pobreza o pobreza extrema.

Frente a este escenario, los desafíos del Estado se orientan a reducir las brechas de pobreza mediante la generación de oportunidades laborales dignas, el fortalecimiento de los sistemas de protección social y la garantía de ingresos que permitan el acceso a servicios básicos, una alimentación adecuada y servicios de prevención y atención en salud.

La política pública debe considerar de manera integral las necesidades de cuidado de la población adulta mayor, tomando en cuenta su crecimiento demográfico, tanto en zonas urbanas como rurales, y las condiciones sociales, económicas y territoriales que rodean a cada persona. En este marco, resulta fundamental promover políticas que fomenten un envejecimiento activo y saludable, articuladas con los sistemas de salud, protección social y cuidados.

La formación y capacitación a lo largo de la vida constituyen también elementos clave para reducir la pobreza y la exclusión social. En particular, la capacitación en habilidades y destrezas que faciliten el acceso al trabajo, así como a espacios de recreación, socialización y comunicación accesible, contribuye a fortalecer la autonomía y la participación social de las personas adultas mayores.

Finalmente, la política pública debe garantizar que las personas adultas mayores cuenten con un lugar adecuado para vivir, ya sea en su hogar habitual, con sus familias o en espacios de cuidado, siempre priorizando su calidad de vida. A nivel local, la planificación urbana y territorial adquiere un rol central: las ciudades deben transformarse en espacios habitables para todas las personas, incorporando las necesidades específicas de la población adulta mayor, con énfasis en la accesibilidad, la seguridad y la disponibilidad de espacios públicos amigables y adaptados.



2.6 Violencia, discriminación y vulneración de derechos

El maltrato y la violencia hacia las personas adultas mayores pueden manifestarse de diversas formas. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, incluyen el maltrato físico, psicológico o emocional, sexual, financiero, así como actos de negligencia, ya sea intencional o por omisión (OMS, Declaración de Toronto para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores, 2002). A estos tipos se suman otras expresiones de vulneración, como el abandono, el maltrato estructural y el maltrato médico, identificadas en la literatura especializada (Pabón Poches y Delgado Meza, 2017).

Un elemento transversal que explica muchas de estas prácticas es el edadismo, entendido como el conjunto de estereotipos, prejuicios y discriminaciones basadas en la edad, que normalizan el trato desigual y la desvalorización social de las personas adultas mayores. El edadismo no solo legitima prácticas de maltrato directo, sino que también sustenta formas de exclusión institucional y social que afectan el ejercicio pleno de derechos.

En el ámbito doméstico y en establecimientos de cuidado, el maltrato hacia las personas adultas mayores adopta formas específicas, entre las que se encuentran la infantilización y la despersonalización, prácticas que desconocen la individualidad, la autonomía y las necesidades particulares de cada persona. A ello se suman la explotación del trabajo en el hogar, el desarraigo —expresado en la obligación de abandonar el hogar para ser trasladadas a centros de cuidado— y la violencia económica o patrimonial, que incluye el despojo de bienes, la apropiación indebida de ingresos o la generación de deudas a nombre de la persona adulta mayor, afectando su seguridad económica y su dignidad.

Estas formas de violencia y discriminación vulneran derechos fundamentales y profundizan la situación de dependencia y exclusión social de las personas adultas mayores, especialmente cuando se combinan con condiciones de pobreza, fragilidad en la salud o ausencia de redes familiares de apoyo.

Frente a esta problemática, resulta indispensable fortalecer y ejecutar políticas públicas orientadas a la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las personas adultas mayores. Para ello, es clave el funcionamiento oportuno, articulado y eficaz de las instituciones que conforman el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de

las Personas Adultas Mayores, así como de los sistemas locales de protección de derechos. Estos mecanismos deben garantizar respuestas inmediatas y adecuadas frente a situaciones de vulneración, priorizando la restitución de derechos y la protección integral de las víctimas.

Asimismo, se requiere asegurar el acceso efectivo a la justicia mediante procesos ágiles, eficientes y especializados, que cuenten con personal capacitado para atender las particularidades de la violencia y discriminación en la vejez, evitando la revictimización y garantizando el debido proceso.

De manera complementaria, la erradicación de la violencia y la discriminación por edad exige el desarrollo de campañas permanentes de sensibilización dirigidas a la sociedad en su conjunto, con énfasis en el ámbito familiar y comunitario. Estas acciones deben orientarse a reconocer el valor social de las personas adultas mayores, promover relaciones intergeneracionales basadas en el respeto y combatir el edadismo como una forma estructural de discriminación que limita el ejercicio de derechos y la convivencia social.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Envejecimiento y atención a la dependencia en Ecuador*. BID.

Ferullo, H. (2006). El concepto de pobreza en Amartya Sen. *Valores*, (66), 13–18.

Huenchuan, S., & Rodríguez-Piñero, L. (2011). *Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección*. CEPAL.

Huenchuan, S. (2020). *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. CEPAL.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2015). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU): Indicadores laborales*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2025). *Boletín técnico n.º 02-2025-ENEMDU: Pobreza y desigualdad*. INEC.



Jones, M. W., Weir, C. B., & Marietta, M. (2025, Junio 2). *Gallstones*. National Library of Medicine. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK459370/>

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), actualmente Ministerio de Desarrollo Humano (MDH). (2025). *Producto 2: Diagnóstico situacional de la población adulta mayor y mapeo de políticas a mediano y largo plazo*. MIES.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2002). *Declaración de Toronto para la prevención global del maltrato de las personas mayores*. OMS.

Pabón Poches, D. K., & Delgado Meza, J. A. (2017). Maltrato en la población adulta mayor: Una revisión. *Espacio Abierto*, 26(2), 245–267.

Saiman, Y., & Katz, L. (2023, agosto). *Colelitiasis*. Manual MSD. <https://www.msmanuals.com/es/professional/trastornos-hep%C3%A1ticos-y-biliares/trastornos-de-la-ves%C3%ADcula-biliar-y-los-conductos-biliares/colelitiasis>

Unidad 3. Enfoques, derechos, políticas públicas y/o acciones del Estado

3.1 Enfoques

Al hablar de enfoques en derechos humanos se hace referencia a una manera de comprender la realidad y, al mismo tiempo, a la forma en que se analizan y abordan los problemas vinculados a esa realidad específica. Los enfoques orientan la interpretación de las desigualdades existentes y definen los criterios desde los cuales se diseñan respuestas institucionales y políticas públicas.

El enfoque basado en derechos humanos constituye un marco conceptual sustentado en las normas internacionales de derechos humanos, orientado a su promoción, protección y garantía. Su propósito central es identificar las desigualdades estructurales y corregir prácticas discriminatorias que limitan el ejercicio efectivo de derechos (DPE-GIZ, 2021).

Desde esta perspectiva, diversos enfoques teóricos buscan garantizar los derechos y el bienestar de las personas adultas mayores, asegurando una atención prioritaria, su inclusión social y el reconocimiento de sus necesidades específicas. Estos enfoques se fundamentan tanto en los derechos humanos como en el concepto de envejecimiento activo, desarrollados en tratados internacionales y en instrumentos normativos nacionales, como la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (LOPAM, 2019). En este marco, se abordan los siguientes enfoques:

Enfoque de derechos humanos, con especial énfasis en la igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional, que permite identificar y enfrentar las múltiples formas de exclusión que afectan a los distintos grupos etarios y garantizar la protección integral de los derechos de las personas adultas mayores.

Enfoque de ciclo de vida, que reconoce las necesidades específicas del grupo generacional de personas adultas mayores y promueve políticas flexibles, diferenciadas y progresivas,



orientadas a la protección de derechos a lo largo del curso de vida. Este enfoque fomenta además el respeto, el diálogo y la solidaridad intergeneracional.

Enfoque de género, orientado a identificar y transformar las construcciones sociales y culturales que reproducen barreras y brechas históricas hacia las mujeres. En el caso de las personas adultas mayores, este enfoque busca garantizar la igualdad de oportunidades y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, reconociendo las desigualdades acumuladas a lo largo de su trayectoria vital.

Enfoque intergeneracional, que reconoce el conocimiento, la experiencia y los aportes de las personas en todas las edades, potenciando la participación activa de las personas adultas mayores en las esferas social, política y económica, y promoviendo relaciones basadas en el respeto mutuo y el intercambio entre generaciones.

Enfoque urbano-rural, que considera el territorio como un elemento determinante en la formulación de políticas públicas, reconociendo las diferencias en condiciones de acceso, cobertura y pertinencia de los servicios para las personas adultas mayores según su localización geográfica.

Enfoque intercultural, que promueve la formulación de políticas públicas que reconozcan los conocimientos, capacidades, identidades y cosmovisiones de las personas adultas mayores pertenecientes a pueblos y nacionalidades, garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos en el marco de la diversidad cultural.

Finalmente, la interseccionalidad constituye un enfoque transversal indispensable para la aplicación integral de los enfoques señalados. Su incorporación en la política pública nacional y local permite reconocer la concurrencia de múltiples factores de discriminación y vulnerabilidad, asegurando que la transversalización de los enfoques no se limite a enunciados normativos, sino que se traduzca en acciones concretas y efectivas para la protección integral de las personas adultas mayores.

3.2 Derechos

Los derechos humanos generales son aquellos que corresponden a todas las personas de un país, mientras que los derechos específicos reconocen las necesidades, condiciones y vulnerabilidades particulares de determinados grupos poblacionales. En el caso de las personas adultas mayores, estos derechos específicos se encuentran consagrados en la Constitución de la República, en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (LOPAM) y en otros instrumentos normativos nacionales e internacionales.

Los derechos específicos de las personas adultas mayores reconocidos en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores se organizan en distintos ejes, conforme se detalla en la Tabla 6, y constituyen el marco rector para la formulación de políticas públicas, la prestación de servicios y la actuación de las instituciones del Estado (LOPAM, 2019).

Tabla 6 Derechos específicos personas adultas mayores

Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores	
EJE	DERECHOS
Salud	- Derecho a la salud integral, física, mental, sexual y reproductiva.
Educación	- Derecho a la educación. - Derecho a la comunicación e información
Económico	Beneficios no tributarios: - Exoneración del 50% de las tarifas de transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial y de las entradas a los espectáculos públicos, culturales, deportivos, artísticos, paquetes turísticos y recreacionales. - Exoneración del 50% del valor del consumo de un medidor de energía eléctrica. - 50% de la tarifa básica del teléfono fijo residencial - 50% del valor de consumo en un plan básico de telefonía celular e internet. De las exoneraciones: - Pago de impuestos fiscales y municipales (según parámetros de la LOPAM) Derecho al trabajo.



Social	<ul style="list-style-type: none">- Derecho a la independencia y autonomía.- Derecho a la cultura, deporte y recreación.- Derecho a la vivienda.- Derecho a la pensión alimenticia.- Derecho a la accesibilidad.- Derecho al retorno digno.
Protección especial de derechos	<ul style="list-style-type: none">- Derecho a la libertad personal.- Derecho a la seguridad y a una vida libre de violencia.- Derecho al consentimiento previo, libre e informado.

En este marco, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores establece que las instituciones que conforman el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores deberán garantizar el cumplimiento de los principios y derechos reconocidos en la Constitución, en la normativa nacional y en los instrumentos internacionales de la materia. Para ello, la ley define una serie de lineamientos de acción, sin perjuicio de aquellos previstos en otras normativas aplicables.

De acuerdo con el artículo 59 de la LOPAM, estos lineamientos incluyen, entre otros, asegurar el acceso oportuno y de calidad a los servicios de salud integral; promover una educación continua que fomente el envejecimiento activo y saludable; garantizar el acceso a una vivienda digna, segura y al entorno físico; fomentar la inclusión económica mediante actividades productivas que generen ingresos; prevenir y atender situaciones de explotación, violencia, mendicidad, trata o abandono; promover la participación activa de las personas adultas mayores como actores del desarrollo; generar investigación y difusión sobre su situación; desarrollar políticas públicas con equidad; y garantizar, de manera progresiva, una pensión no contributiva como piso mínimo de protección social para quienes se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza.

A partir de los derechos y enfoques desarrollados en la normativa internacional y nacional vigente, el Ecuador orienta su acción estatal hacia un modelo no asistencialista, basado en el enfoque de derechos. Este modelo busca promover la autonomía, la participación y el ejercicio pleno de los derechos de las personas adultas mayores, en el marco de un envejecimiento saludable, activo y con dignidad.

3.3 Políticas públicas y/o acciones del Estado

La Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud recomiendan que los Estados impulsen líneas de acción orientadas a promover un envejecimiento saludable y garantizar el bienestar de las personas adultas mayores. Entre estas líneas se incluyen: el impulso de políticas públicas sobre envejecimiento saludable; la creación de entornos amigables para las personas mayores; la adecuación de los sistemas de salud a sus necesidades; el desarrollo de sistemas de atención a largo plazo sostenibles y equitativos; y el fortalecimiento de la medición, el seguimiento y la investigación sobre el envejecimiento (OPS/OMS, 2025).

En concordancia con estos lineamientos internacionales, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y su normativa reglamentaria establecen la creación del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. En este marco, el artículo 39 del Acuerdo Ministerial Nro. MIES-2022-036, que regula la creación y funcionamiento del SINEPIDPAM, dispone que el Sistema deberá aplicar los lineamientos de política pública previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional para la Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores y demás instrumentos normativos pertinentes, así como establecer normas y procedimientos orientados a promover, proteger, garantizar y reparar los derechos cuando corresponda.

A partir de este marco normativo, el Estado ecuatoriano y las instituciones que conforman el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores deben asegurar, como base mínima, un conjunto articulado de políticas públicas, programas y acciones orientadas a la promover el ejercicio efectivo de derechos, conforme se detalla a continuación.

Políticas públicas relacionadas con el acceso a servicios de salud integral.

Las instituciones del Sistema Nacional de Salud deberán ejecutar acciones orientadas a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, así como ofrecer servicios integrales y especializados, rehabilitación, terapias y cuidados paliativos en todos los niveles de atención. Estas políticas deberán orientarse al logro de un envejecimiento activo y saludable, mediante una atención integral brindada por equipos multidisciplinarios, priorizando la preservación,



sostenibilidad y recuperación de la funcionalidad, con el fin de garantizar la autonomía e independencia de las personas adultas mayores, considerando el proceso normal del envejecimiento.

Políticas públicas relacionadas con el derecho a la educación.

El Estado, a través de los entes rectores de educación y educación superior, deberá garantizar el ejercicio del derecho a la educación de las personas adultas mayores en todos sus niveles, incorporando metodologías adecuadas a las características de este grupo generacional. Asimismo, se deberá asegurar una oferta académica suficiente y pertinente para la formación de cuidadores y cuidadoras de personas adultas mayores.

Políticas públicas relacionadas con el derecho a una vivienda digna.

El Estado, a través del ente rector y las instituciones que conforman el SINEPIDPAM, coordinará con los organismos responsables de la planificación territorial, la gestión de riesgos, el desarrollo urbano y la vivienda, así como con las entidades rectoras de las finanzas públicas y la planificación, la asignación de recursos necesarios para la implementación de programas y proyectos que garanticen el acceso a una vivienda digna y a un hábitat seguro. Estas acciones deberán priorizar a las personas adultas mayores que se encuentren en situación de pobreza, extrema pobreza o vulnerabilidad, aplicando criterios de interseccionalidad, e incluir programas de vivienda de interés social.

Políticas públicas relacionadas con el acceso prioritario a servicios públicos y privados.

Las instituciones públicas y privadas deberán garantizar infraestructura adecuada, asientos y turnos preferenciales para las personas adultas mayores que lo requieran, así como procedimientos ágiles en los trámites administrativos, especialmente en situaciones de doble vulnerabilidad.

Políticas públicas relacionadas con la inclusión económica.

El Estado establecerá planes, programas, proyectos y actividades orientados a promover la autonomía económica y financiera de las personas adultas mayores. Para ello, el ente rector del Sistema, en coordinación con las entidades competentes en educación, capacitación y

economía popular y solidaria, desarrollará programas de formación y fortalecimiento de capacidades, aplicando metodologías diferenciadas. Asimismo, el ente rector del trabajo impulsará programas de vinculación laboral, el Estado apoyará procesos de jubilación voluntaria, garantizará el pago oportuno de pensiones y promoverá oportunidades de empleo, autoempleo y emprendimientos productivos, respetando la experiencia de vida, la condición de salud y la autonomía de las personas adultas mayores.

Políticas públicas relacionadas con la prevención de la explotación, violencia, mendicidad, trata o abandono.

El Estado, a través del ente rector y las instituciones que integran el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral, formulará e implementará estrategias, acciones y servicios específicos para la prevención, atención y reparación de situaciones de vulneración de derechos que afecten a las personas adultas mayores.

Políticas públicas relacionadas con la participación de las personas adultas mayores en ámbitos públicos.

El Estado promoverá la participación libre y voluntaria de las personas adultas mayores y de sus organizaciones en los distintos ámbitos de la vida pública y privada, garantizando su inclusión en los procesos de toma de decisiones a nivel público, social y familiar. Esta participación se extenderá a los ámbitos político, social, cultural, económico, religioso, deportivo, recreativo y de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, reconociendo además el derecho a la participación de las personas adultas mayores de pueblos y nacionalidades en el marco de su identidad étnico-cultural.

Políticas públicas relacionadas con la investigación, análisis y difusión de la situación de las personas adultas mayores.

El Estado promoverá y apoyará procesos de investigación sobre salud física y mental, alimentación, nutrición, envejecimiento, situación económica y condiciones sociales de las personas adultas mayores, así como la difusión de estos conocimientos, en coordinación con la academia, para fortalecer la toma de decisiones en política pública.



Políticas públicas relacionadas con la promoción, garantía y desarrollo de la institucionalidad y la equidad.

El Estado implementará acciones afirmativas orientadas a la transversalización de los enfoques previstos en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, garantizando la equidad, la igualdad y la no discriminación en todas las políticas públicas dirigidas a este grupo generacional.

Políticas públicas relacionadas con la pensión no contributiva.

En el marco del principio de universalidad del derecho a la seguridad social, el Estado garantizará oportunamente los recursos necesarios para la provisión de pensiones no contributivas a las personas adultas mayores que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza, conforme a los lineamientos establecidos en la normativa vigente.

Políticas públicas para promover la convivencia familiar.

El ente rector de inclusión económica y social, en coordinación con las instituciones del Sistema Especializado de Protección de Derechos, desarrollará programas de sensibilización dirigidos a las familias, orientados a promover el respeto de los derechos de las personas adultas mayores, su derecho a vivir en familia y la importancia de una convivencia familiar sana. Asimismo, se implementarán programas específicos de asistencia a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Políticas públicas vinculadas a la garantía de la integridad personal y una vida libre de violencia.

El ente rector del Sistema, junto con las instituciones competentes, formulará e implementará normas, protocolos, planes, programas y estrategias orientadas a prevenir, atender y reparar actos de vulneración de derechos cometidos contra las personas adultas mayores.

Políticas públicas relacionadas con la cultura, el ocio, la recreación y el deporte.

El Estado garantizará el acceso de las personas adultas mayores a programas y actividades que fomenten el ocio activo y saludable, la participación en actividades culturales, recreativas y deportivas adaptadas a sus necesidades físicas, psicológicas y sociales, así como el acceso prioritario a programas turísticos adecuados a sus condiciones.



De manera transversal, todas las políticas públicas deberán incorporar el enfoque de interseccionalidad y una mirada territorial, considerando las características específicas de cada localidad, sus contextos culturales, sociales y económicos. La implementación de estas políticas deberá articularse con los gobiernos autónomos descentralizados, en sus tres niveles, quienes, a través de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, deberán realizar diagnósticos específicos que permitan planificar acciones acordes a las realidades de la población adulta mayor en cada territorio.

Bibliografía

DPE-GIZ. (2021). *Conceptualización del enfoque de derechos humanos en la gestión urbana*. Autoedición.

Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores. (2019). *Registro Oficial Suplemento N.º 484, 9 de mayo de 2019*.

Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES]. (2022). *Acuerdo Ministerial Nro. MIES-2022-036: Creación y funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM)*.

Organización Panamericana de la Salud & Organización Mundial de la Salud [OPS/OMS]. (2025). *Envejecimiento saludable*. <https://www.paho.org/es/envejecimiento-saludable>

Unidad 4. Sistemas de protección integral de derechos de las personas adultas mayores

4.1 Introducción a los Sistemas

La comprensión de los sistemas de protección de derechos humanos exige una perspectiva integral e interdisciplinaria. Desde la Teoría General de Sistemas propuesta por Ludwig von Bertalanffy (1986), los sistemas se entienden como conjuntos de elementos interrelacionados que interactúan de manera articulada para alcanzar un propósito común. Este enfoque permite analizar no solo las estructuras formales, sino también las dinámicas internas, los flujos de información y los procesos de toma de decisiones que inciden en la garantía efectiva de derechos.

Aplicada al campo de los derechos humanos, esta perspectiva sustenta la existencia de sistemas de protección que no operan de forma aislada, sino que dependen de la interacción entre marcos normativos, instituciones, procedimientos y actores sociales. En este sentido, los sistemas de protección de derechos se configuran como entramados complejos orientados a la prevención de vulneraciones, la atención integral de situaciones de riesgo y la restitución de derechos cuando estos han sido afectados.

En el plano internacional, el sistema de protección de derechos humanos, conformado por instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales vinculantes, establece un marco jurídico que obliga a los Estados a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De manera complementaria, los sistemas regionales, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, fortalecen esta arquitectura mediante órganos especializados como la Comisión Interamericana de Derechos



Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A nivel nacional, los Estados desarrollan sistemas propios que articulan marcos jurídicos, institucionales y operativos, adaptados a sus realidades sociales, políticas y territoriales.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 340, dispone que el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social organizará, integrará y articulará políticas públicas, programas y servicios con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos a lo largo del ciclo de vida, mediante la conformación y funcionamiento de sistemas especializados de protección. Este mandato constitucional constituye la base para la estructuración de sistemas orientados a grupos de atención prioritaria, entre ellos las personas adultas mayores, bajo un enfoque de derechos, protección integral y corresponsabilidad estatal.

4.2 Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES)

El Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) constituye la estructura organizativa del Estado ecuatoriano orientada a garantizar el ejercicio progresivo de los derechos a lo largo del ciclo de vida. Su base normativa se establece en el artículo 340 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone que el Estado generará las condiciones necesarias para la protección integral de la población mediante la articulación de políticas públicas, programas y servicios, a través de sistemas especializados integrados al SNIES.

El SNIES comprende ámbitos estratégicos de la política social, tales como educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, hábitat y vivienda, cultura, comunicación, movilidad humana, ciencia y tecnología, entre otros. Su funcionamiento se articula de manera directa con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), el cual regula los instrumentos de planificación, la formulación de políticas públicas y los mecanismos de inversión, asegurando coherencia intersectorial y territorial en la acción del Estado.

En este marco, el SNIES no opera como un sistema aislado, sino como un sistema articulador de subsistemas especializados de protección de derechos. Entre estos se encuentra el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

(SINEPIDPAM), que se integra funcionalmente al SNIES como subsistema especializado, con el objetivo de garantizar la exigibilidad, restitución y disfrute efectivo de los derechos de este grupo de atención prioritaria.

De acuerdo con el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII), el SNIES se sustenta en el principio de igualdad sustantiva y en el deber estatal de generar condiciones para el Buen Vivir. Su diseño responde a una lógica sistémica que incorpora la jerarquización de los niveles de gobierno, mecanismos de coordinación interinstitucional y la articulación de políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos y de ciclo de vida.

En este contexto, los Consejos Nacionales para la Igualdad, como órganos de articulación del sistema, cumplen funciones de formulación, transversalización, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Este rol fortalece el carácter estructural del SNIES dentro de la política social del país y contribuye a que los derechos de las personas adultas mayores, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, sean garantizados de manera coherente y efectiva en todos los niveles del Estado.

4.3 Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM)

La Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (LOPAM), promulgada en el año 2019, establece en su artículo 3, literal a), la creación del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LOPAM, 2019), como el mecanismo institucional destinado a garantizar la protección integral, prioritaria y especializada de este grupo de atención prioritaria.

En cumplimiento de este mandato legal, el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores fue creado formalmente el 9 de junio de 2022, mediante el Acuerdo Ministerial Nro. MIES-2022-036, que regula su creación, organización y funcionamiento (MIES, 2022).



El SINEPIDPAM se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo Humano (MDH) y está conformado por un conjunto de instituciones del Estado orientadas a garantizar la protección integral de las personas adultas mayores, incluyendo la prevención de todo tipo de violencia, la atención especializada y la reparación integral de derechos vulnerados. Su actuación se rige por los principios de prioridad, especialidad, corresponsabilidad y participación ciudadana.

Las instituciones que conforman el Sistema ejecutan sus acciones en el marco de sus competencias, de manera desconcentrada y descentralizada, tanto en el nivel nacional como en el nivel local, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas adultas mayores. En este contexto, la LOPAM dispone la conformación de un consejo consultivo como instancia de participación, integrado, entre otros actores, por representantes de gremios de jubilados y asociaciones de personas adultas mayores, con el propósito de incorporar de manera permanente sus aportes, visiones y asesoramiento en la gestión del Sistema (LOPAM, 2019).

Para su funcionamiento, la LOPAM establece que el SINEPIDPAM estará conformado por las siguientes instituciones:

- a) Ministerio de Desarrollo Humano, como ente rector del sistema;
- b) Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional;
- c) Autoridad nacional de las finanzas públicas;
- d) Autoridad nacional de planificación y desarrollo;
- e) Autoridad nacional de educación;
- f) Autoridad nacional de educación superior;
- g) Autoridad nacional de cultura y patrimonio;
- h) Autoridad nacional del deporte;
- i) Autoridad sanitaria nacional;
- j) Autoridad nacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;
- k) Autoridad nacional de justicia, derechos humanos y cultos;
- l) Autoridad nacional de trabajo;
- m) Autoridad del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria;
- n) Autoridad nacional de la vivienda;
- o) Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación;

- p) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos;
- q) Consejo de la Judicatura;
- r) Fiscalía General del Estado;
- s) Defensoría Pública;
- t) Defensoría del Pueblo; y,
- u) Un representante de los gobiernos autónomos descentralizados.

Adicionalmente, las autoridades del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional intervendrán en los casos en que sea necesario, conforme a sus competencias.

Las instituciones que integran el Sistema, junto con las distintas entidades públicas y niveles de gobierno, tienen la obligación de articular y coordinar acciones de protección integral de manera interinstitucional, con el fin de asegurar una respuesta oportuna y efectiva ante situaciones de vulneración de derechos de las personas adultas mayores.

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad del Sistema, el artículo 58 de la LOPAM dispone que cada institución priorice la implementación de la Ley a través del presupuesto asignado, utilizando el Clasificador Orientador del Gasto en Políticas de Igualdad y Ambiente, en el ítem correspondiente al enfoque generacional. Asimismo, el artículo 59 establece que los planes, programas, proyectos y servicios deberán articularse con la planificación nacional y con la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

En este sentido, la planificación de las instituciones que conforman el SINEPIDPAM deberá alinearse con el Plan Nacional para la Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. En el ámbito local, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el marco de sus competencias, incorporarán en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial planes, programas y proyectos orientados a la garantía de los derechos de este grupo poblacional.

Para su funcionamiento operativo, el Acuerdo Ministerial que regula el SINEPIDPAM establece la conformación de las siguientes instancias:



Comité Interinstitucional, integrado por siete instituciones, que sesiona de manera trimestral y tiene como función convocar a las instituciones integrantes del Sistema a las Asambleas.

Asamblea del Sistema, conformada por las veintitrés instituciones que integran el SINEPIDPAM, la cual cuenta con cuatro mesas técnicas para su funcionamiento interno:

- Mesa Social
- Mesa Sanitaria
- Mesa de Protección Especial de Derechos
- Mesa Financiera y Económica

Cada una de las instituciones del Sistema ejerce las atribuciones que le corresponden en el marco de la LOPAM y de su normativa específica, sin perjuicio de las competencias que les asigna el ordenamiento jurídico vigente.

Con el fin de territorializar el Sistema de manera desconcentrada y descentralizada, se han desarrollado los Lineamientos Generales para la Territorialización del SINEPIDPAM en todos los niveles de gobierno (MIES, 2024), de aplicación obligatoria para las instituciones que integran el Sistema. Estos lineamientos buscan garantizar una atención integral, ágil y coordinada a las personas adultas mayores en los distintos territorios del país.

En los niveles zonal y distrital se conformarán las mismas cuatro mesas técnicas existentes a nivel nacional, con capacidad para emitir directrices y adoptar decisiones orientadas a la atención de casos y situaciones de vulneración de derechos. Cuando dichas instancias no puedan dar respuesta, los casos serán elevados al nivel nacional, a través del ente rector del Sistema.

La competencia y jurisdicción de las mesas técnicas se define de la siguiente manera:

Mesa Técnica Nacional del SINEPIDPAM, presidida por el/la Ministro/a de Inclusión Económica y Social, como máxima instancia de coordinación, direccionamiento y rectoría para la formulación de política pública y la atención de casos de vulneración de derechos.



Mesas Técnicas Zonales del SINEPIDPAM, presididas por el/la Coordinador/a Zonal de Inclusión Económica y Social, responsables de la coordinación, gestión, control y evaluación de la implementación de políticas, estrategias y procedimientos definidos a nivel central.

Mesas Técnicas Distritales del SINEPIDPAM, presididas por el/la Director/a Distrital de Inclusión Económica y Social, encargadas de la coordinación y gestión operativa en el territorio, conforme a los lineamientos nacionales y zonales.

Finalmente, el SINEPIDPAM mantiene una relación estrecha y complementaria con el Sistema de Protección Integral de Derechos en el nivel cantonal. La articulación interinstitucional entre ambos sistemas resulta fundamental para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas adultas mayores en el territorio nacional, especialmente en situaciones que requieren medidas de prevención, atención especializada y restitución de derechos.

4.4 Sistema de Protección Integral de Derechos - SPID

El Sistema de Protección Integral de Derechos (SPID) constituye el conjunto articulado de instituciones, normas, políticas, mecanismos y procedimientos orientados a la protección, promoción y restitución de los derechos individuales y colectivos en el Ecuador. Su marco normativo se encuentra establecido principalmente en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), en particular en los artículos 592 al 598, y se fundamenta en la acción coordinada entre el Estado y la sociedad civil.

El SPID presenta una estructura multinivel que opera de manera diferenciada en los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial. Su implementación se concreta a través de organismos especializados como los Consejos de Protección de Derechos, tanto a nivel nacional como cantonal, las Juntas de Protección de Derechos, y otras instancias del sistema judicial y administrativo, responsables de garantizar el cumplimiento de los derechos de los grupos de atención prioritaria, entre ellos las personas adultas mayores.

En el ámbito cantonal, el funcionamiento del SPID se materializa mediante la conformación y operación de los Sistemas Cantonales de Protección Integral de Derechos, cuyos principales componentes son:



Consejo Cantonal de Protección de Derechos (CCPD): órgano encargado de la formulación, transversalización, seguimiento y evaluación de políticas públicas locales, con enfoque de derechos y de igualdad.

Junta Cantonal de Protección de Derechos (JCPD): instancia administrativa que conoce casos individuales de vulneración de derechos y dicta medidas de protección, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y en el COOTAD.

Redes de Protección Integral: espacios de articulación y coordinación de las entidades que conforman los sistemas especializados de protección de derechos para los grupos de atención prioritaria. Estas redes constituyen el mecanismo de coordinación entre los entes rectores de los sistemas especializados y los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, en el marco del SPID, y se conforman mediante resolución del Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

Instancias de participación ciudadana: como los consejos consultivos de personas adultas mayores, las redes de organizaciones sociales y las defensorías comunitarias.

Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD): responsables de generar las condiciones institucionales, normativas y presupuestarias necesarias para el funcionamiento efectivo del SPID en su territorio.

El SPID no opera como un sistema aislado, sino como una plataforma transversal que interactúa de manera permanente con los sistemas especializados de protección de derechos, como el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM). Esta articulación resulta fundamental para dar respuesta efectiva a situaciones de vulneración de derechos, especialmente cuando se requieren medidas de protección inmediata, restitución de derechos o garantía de acceso a servicios públicos.

De conformidad con el artículo 598 del COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales tienen la obligación de crear y mantener los sistemas cantonales de protección integral de derechos, asignar recursos suficientes y emitir ordenanzas que definan su estructura y funcionamiento. Este mandato constituye un elemento clave para la sostenibilidad y operatividad del SPID en el territorio.

No obstante, los avances alcanzados, persisten desafíos relacionados con la sostenibilidad financiera, la limitada coordinación interinstitucional en determinados territorios y la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y operativas de los Consejos y Juntas de Protección de Derechos. En este contexto, el monitoreo continuo de su funcionamiento, así como el acompañamiento técnico desde las entidades rectoras y los sistemas especializados, resulta fundamental para consolidar un sistema de protección más efectivo, participativo y con enfoque de igualdad.

4.5 Articulación entre los sistemas de protección de derechos

El análisis del funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM) y del Sistema de Protección Integral de Derechos (SPID) evidencia una arquitectura institucional complementaria, en la que ambos sistemas deben actuar de manera coordinada para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas adultas mayores.

La articulación entre el SPID, de carácter general, y el SINEPIDPAM, de carácter especializado, se fundamenta en la descentralización funcional y territorial del Estado. Esta relación no es únicamente operativa, sino también normativa y estratégica, ya que ambos sistemas comparten competencias, actores y espacios institucionales, aunque se diferencian por su nivel de especialización y por el enfoque poblacional que orienta su intervención.

En este entramado, el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SNIES) actúa como el marco organizativo más amplio dentro del cual se estructuran tanto el SPID como el SINEPIDPAM. De conformidad con el artículo 340 de la Constitución de la República del Ecuador, el SNIES organiza la política pública desde el enfoque del ciclo de vida y articula los subsistemas especializados, lo que permite asegurar coherencia intersectorial y territorial en la implementación de políticas sociales y de derechos.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados desempeñan un rol clave en este relacionamiento sistémico, al ser responsables de desarrollar ordenanzas que regulen el funcionamiento del SPID en el ámbito cantonal, garantizando la participación activa de la sociedad civil y la



incorporación de enfoques de igualdad. A través de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD) y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD), se implementan medidas de prevención, atención y restitución de derechos, constituyéndose en instancias fundamentales para la protección de las personas adultas mayores en el territorio.

Estos órganos actúan como nodos estratégicos dentro de la red de protección integral de derechos, facilitando el acceso a la justicia, la salud, la educación y los servicios sociales. La coordinación entre los niveles nacional y local, así como la articulación con los sectores que conforman el SNIES, permite materializar el principio de protección integral y fortalecer la respuesta del Estado frente a situaciones de vulneración de derechos.

Entre los principales desafíos del sistema se identifican la necesidad de asegurar recursos técnicos y financieros suficientes, fortalecer las capacidades institucionales a nivel local, mejorar los sistemas de registro e interoperabilidad de la información y garantizar la participación protagónica de los titulares de derechos, en este caso de las personas adultas mayores.

Desde una perspectiva de análisis de sistemas, resulta necesario avanzar hacia modelos de gestión más integrados, participativos y basados en evidencia, que fortalezcan las rutas de protección, reduzcan las brechas de atención en los servicios y aseguren intervenciones efectivas con enfoque de derechos humanos, justicia social y equidad intergeneracional.

El análisis estructural y funcional de estos sistemas pone de relieve la importancia de su complementariedad para garantizar la exigibilidad, restitución y disfrute pleno de los derechos de las personas adultas mayores. El SINEPIDPAM, como sistema especializado, constituye una herramienta clave para operativizar los principios de protección integral, participación y corresponsabilidad, mientras que su articulación con el SNIES refuerza la transversalización de las políticas públicas y la planificación participativa, y su interacción con el SPID asegura una acción coordinada en todos los niveles del Estado y en el territorio.

Pese a los avances normativos e institucionales, persisten retos relevantes, como la consolidación de los sistemas cantonales de protección, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de coordinación interinstitucional, y la garantía de recursos suficientes para la sostenibilidad del sistema. En este contexto, la formulación e implementación de planes de

desarrollo y ordenamiento territorial, ordenanzas, reglamentos y mecanismos efectivos de participación ciudadana resultan fundamentales para asegurar una institucionalidad sólida, cercana a los territorios y centrada en el cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores, respetando la especialidad de los organismos que integran cada sistema.

Esta unidad proporciona herramientas conceptuales, normativas y metodológicas fundamentales para la acción pública, la planificación local y el seguimiento del cumplimiento de derechos desde una perspectiva sistémica. Su estudio busca fortalecer el compromiso institucional con una política de protección integral basada en los derechos humanos, la igualdad y el bienestar de las personas adultas mayores.

Bibliografía

Bertalanffy, L. V. (1986). *Teoría general de los sistemas*. Fondo de Cultura Económica.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. (2010). Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores [LOPAM]. (2019). Registro Oficial Suplemento No. 484, 9 de mayo de 2019.

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2022). *Acuerdo Ministerial No. MIES-2022-036: Creación y funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (SINEPIDPAM)*.

Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2024). *Lineamiento general para la territorialización del SINEPIDPAM en todos los niveles de gobierno*. Autor.



Unidad 5.- Orientaciones metodológicas para implementación de la capacitación.

5.1 Enfoque andragógico

Para los procesos de capacitación y formación dirigidos a personas adultas resulta pertinente incorporar el enfoque andragógico, entendido como un conjunto de principios y experiencias educativas diseñadas específicamente para este grupo generacional. Este enfoque reconoce las diferencias individuales, trayectorias de vida y necesidades de aprendizaje propias de la adultez, diferenciándose de los enfoques pedagógicos orientados a niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

La andragogía se centra en la forma en que las personas adultas adquieren nuevos conocimientos y desarrollan aprendizajes significativos. Desde esta perspectiva, se reconoce que las personas adultas asumen un rol activo y responsable en su proceso de aprendizaje, orientándolo de acuerdo con sus intereses, motivaciones y necesidades concretas. Asimismo, incorporan su experiencia personal, laboral y social como un recurso fundamental para contrastar, enriquecer y consolidar los nuevos conocimientos adquiridos.

Uno de los principios centrales del enfoque andragógico es la participación activa, entendida como la disposición de las personas adultas a aprender para dar respuesta a problemas reales o para aplicar los conocimientos en situaciones concretas de su vida personal, laboral o comunitaria. Este principio valora la experiencia previa como punto de partida del aprendizaje y reconoce el deseo intrínseco de las personas adultas por continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

En este marco, el rol del facilitador adquiere un carácter clave como mediador del aprendizaje, cuya función principal es promover la participación activa de las y los participantes en todas



las etapas del proceso formativo. Esto implica generar relaciones horizontales basadas en el respeto mutuo, el reconocimiento de saberes previos y la construcción colectiva del conocimiento, favoreciendo entornos de aprendizaje inclusivos, seguros y orientados al fortalecimiento de capacidades.

5.2 Orientaciones generales para la capacitación

Con el propósito de que los procesos de capacitación alcancen sus objetivos y generen un impacto efectivo en el cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores, se presentan a continuación algunas recomendaciones generales orientadas a fortalecer la calidad, pertinencia y accesibilidad de las acciones formativas:

Adaptación de materiales:

Garantizar que los recursos didácticos utilizados —tales como textos, imágenes, dinámicas y herramientas audiovisuales— estén adecuadamente diseñados para la población objetivo. Esto implica el uso de un lenguaje claro y comprensible, contenidos visualmente atractivos, inclusivos y culturalmente pertinentes, que contribuyan a facilitar la comprensión y apropiación de los contenidos, fortaleciendo la calidad del proceso formativo.

Evaluación continua:

Incorporar mecanismos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso formativo, que permitan al facilitador realizar ajustes oportunos en los contenidos, metodologías o ritmos de trabajo cuando sea necesario. Asimismo, estos espacios de evaluación continua deben favorecer que las y los participantes reconozcan sus avances, identifiquen aspectos a reforzar y consoliden sus aprendizajes de manera progresiva.

Accesibilidad universal:

Asegurar que los procesos de capacitación se desarrollen en entornos accesibles e inclusivos, considerando productos, servicios y condiciones que beneficien a todas las personas, independientemente de sus capacidades físicas, sensoriales, cognitivas o psicosociales. La accesibilidad universal debe garantizar la seguridad, comodidad y autonomía de las personas

participantes, contribuyendo a mejorar su calidad de vida y promoviendo la participación plena de las personas adultas mayores, incluyendo aquellas con discapacidades o condiciones que puedan generar barreras en el aprendizaje.

5.3 Capacitación presencial

La capacitación presencial permite desarrollar procesos formativos altamente adaptados a las características de los grupos participantes. Esta modalidad posibilita considerar variables como el número de personas asistentes, las características grupales o individuales —por ejemplo, la presencia de personas con discapacidad—, las particularidades del contexto local y las condiciones del espacio físico en el que se realiza la capacitación.

El fomento de la interacción y el trabajo colaborativo contribuye a generar espacios de aprendizaje vivenciales, en los que es posible compartir conocimientos previos, experiencias y reflexiones colectivas. Estos intercambios favorecen la apropiación de los contenidos y la interiorización de los temas abordados, fortaleciendo aprendizajes significativos vinculados a la práctica.

En este contexto, resulta indispensable que el facilitador promueva una comunicación empática, respetuosa y horizontal con las y los participantes. Esto implica generar un acompañamiento permanente durante el proceso formativo, respetar la diversidad de opiniones, criterios y creencias, y propiciar entornos seguros y de confianza, libres de cualquier forma de violencia o discriminación.

Para la implementación de procesos de capacitación presencial se recomienda:

Espacios seguros y accesibles:

Contar con ambientes físicos que garanticen condiciones de seguridad, accesibilidad y comodidad tanto para facilitadores como para participantes, considerando sus condiciones físicas y promoviendo el respeto a las diferencias.

Tamaño de los grupos:



Priorizar, en lo posible, el trabajo con grupos pequeños para facilitar la interacción y el acompañamiento. En caso de grupos numerosos, se recomienda disponer de apoyo técnico o facilitadores adicionales.

Planificación participativa:

Incorporar, cuando sea pertinente, procesos de planificación participativa que integren las ideas y propuestas de las y los participantes en uno o varios momentos de la capacitación.

Planificación clara del proceso:

Contar con una planificación que incluya objetivos claros y medibles, actividades definidas y una adecuada gestión del tiempo disponible.

Facilitación participativa:

Promover metodologías que favorezcan la participación activa, el debate y la reflexión colectiva de todas las personas asistentes.

Estrategias metodológicas activas y flexibles:

Planificar el uso de herramientas que permitan una metodología dinámica y adaptable, tales como:

- Juegos
- Simulaciones
- Estudios de caso
- Ejercicios prácticos
- Lectura y discusión de textos
- Juegos de roles
- Uso de tecnologías digitales (videos, audios, entre otros)

Evaluación continua:



Incorporar procesos de evaluación permanente que no se limiten a la valoración del facilitador, sino que incluyan la coevaluación y la autoevaluación, fortaleciendo el aprendizaje reflexivo.

Materiales de apoyo:

Compartir bibliografía, folletos o documentos impresos que permitan reforzar los contenidos abordados durante la capacitación, especialmente cuando se trabaje con personas adultas mayores.

5.4 Capacitación virtual

La capacitación virtual requiere el acceso a tecnologías digitales y promueve procesos de adaptación, organización personal y autoformación por parte de las y los participantes. Esta modalidad favorece la autonomía en el aprendizaje y amplía las posibilidades de acceso a procesos formativos, especialmente cuando existen barreras geográficas, de tiempo o de movilidad.

La capacitación virtual puede desarrollarse de manera sincrónica, cuando facilitador y participantes interactúan en tiempo real a través de plataformas digitales, o de forma asincrónica, cuando las personas participantes acceden a los contenidos, actividades y recursos en los tiempos y espacios que les resulten más convenientes. En esta última modalidad, el facilitador debe asegurar que la plataforma cuente con todas las herramientas y materiales necesarios para facilitar un proceso de autoaprendizaje claro, estructurado y orientado a objetivos.

Asimismo, puede implementarse una modalidad mixta, que combine momentos sincrónicos y asincrónicos. Esta opción permite fortalecer la interacción, la resolución de dudas, el intercambio de ideas y la construcción colectiva de aprendizajes, manteniendo la flexibilidad propia de la educación virtual.

La modalidad virtual posibilita llegar a un mayor número de personas y adaptarse a diversas realidades territoriales. En este sentido, el diseño de los procesos formativos debe considerar herramientas claras, planificadas y creativas, que favorezcan la motivación y el involucramiento



activo de las y los participantes, promoviendo aprendizajes significativos, profundos y con impacto en la práctica.

Para el adecuado desarrollo de procesos de capacitación virtual se recomienda:

Plataformas accesibles y seguras:

Utilizar plataformas digitales amigables, de fácil acceso y navegación, que garanticen la confidencialidad y protección de los datos personales, así como de la información compartida por las y los participantes.

Diseño adecuado de materiales:

Diseñar y utilizar materiales acordes a la modalidad de capacitación (sincrónica o asincrónica), considerando la duración de cada actividad y herramienta, con el fin de asegurar claridad, dinamismo y comprensión, evitando la sobrecarga de información.

Actividades reflexivas e interactivas:

Generar actividades que promuevan la reflexión individual y colectiva, así como el intercambio de ideas y experiencias entre las y los participantes.

Estrategias de motivación y acompañamiento:

Implementar estrategias que incentiven la participación sostenida, la continuidad del proceso formativo y la apropiación de las ideas clave que se buscan transmitir.

Uso de herramientas interactivas:

Incorporar recursos digitales que faciliten el aprendizaje activo, tales como:

- Presentaciones interactivas
- Videos
- Audios
- Podcasts



Acompañamiento en modalidades sincrónicas:

Prever espacios de acompañamiento personalizado mediante encuentros en tiempo real u otros canales virtuales que permitan a las y los participantes plantear dudas, comentarios o recomendaciones al facilitador.

Canales de retroalimentación en modalidades asincrónicas:

En procesos formativos asincrónicos, habilitar mecanismos como buzones digitales o foros que permitan a las y los participantes registrar preguntas, inquietudes o comentarios, garantizando respuestas oportunas por parte del equipo facilitador.

5.5 Evaluación del proceso formativo

La evaluación constituye un componente indispensable en todo proceso de capacitación, tanto para el aprendizaje de las y los participantes como para la mejora continua de la práctica de facilitación. Desde un enfoque formativo, la evaluación no se concibe únicamente como un mecanismo de medición, sino como un proceso permanente de reflexión, retroalimentación y fortalecimiento de capacidades.

Dada su importancia y alcance, se proponen diversos tipos de evaluación, orientados tanto a las y los participantes como a las personas facilitadoras:

Para las y los participantes:

Evaluación inicial o diagnóstica:

Permite a las y los participantes identificar su punto de partida en relación con los conocimientos y experiencias previas, y al facilitador reconocer desde dónde iniciar el proceso formativo. Este tipo de evaluación resulta especialmente relevante en procesos presenciales o virtuales sincrónicos, ya que posibilita ajustar el ritmo de la capacitación, profundizando en aquellos contenidos que lo requieran y optimizando el tiempo disponible.



Evaluación procesual:

Se desarrolla a lo largo del proceso de capacitación mediante diversas herramientas, tales como reflexiones individuales o grupales, intervenciones orales, observaciones directas o instrumentos más estructurados. Su finalidad es acompañar el aprendizaje, identificar avances y realizar ajustes oportunos que fortalezcan la comprensión de los contenidos.

Evaluación final:

Tiene como objetivo valorar el nivel de apropiación de los conocimientos y habilidades adquiridas por las y los participantes al cierre del proceso formativo. Las técnicas de evaluación pueden variar según la modalidad de capacitación. En procesos presenciales o virtuales sincrónicos, pueden incluir exposiciones, presentaciones, elaboración de videos o trabajos escritos integradores. En capacitaciones virtuales asincrónicas, la evaluación puede realizarse mediante pruebas escritas u otras herramientas disponibles en la plataforma digital.

Coevaluación:

Consiste en un proceso de evaluación entre pares, que puede desarrollarse en capacitaciones presenciales o virtuales sincrónicas. Este tipo de evaluación promueve el aprendizaje colaborativo, la reflexión crítica y la valoración de criterios diversos. Para su adecuada implementación, es fundamental el acompañamiento del facilitador, a fin de asegurar una retroalimentación constructiva, respetuosa y centrada en el aprendizaje.

Autoevaluación:

Es un ejercicio de autoanálisis que permite a las y los participantes reflexionar sobre su propio proceso de aprendizaje, identificando logros, desempeños y áreas de mejora. La autoevaluación fortalece la autonomía, la responsabilidad y la conciencia crítica sobre el aprendizaje a lo largo del proceso formativo.

Para las personas facilitadoras:

Evaluación procesual:

Durante el desarrollo de la capacitación, el facilitador puede realizar evaluaciones continuas de su práctica, lo que permite identificar oportunamente posibles ajustes en la planificación, las metodologías, los materiales o las estrategias de facilitación, en función de las necesidades y dinámicas del grupo.

Evaluación final:

Al concluir el proceso formativo, esta evaluación posibilita identificar los puntos fuertes y las áreas de mejora de la capacitación impartida. Sus resultados constituyen un insumo fundamental para la toma de decisiones orientadas a mejorar los contenidos, las herramientas y las metodologías en futuros procesos de capacitación.

Bibliografía

Brookfield, S. D. (2013). *El aprendizaje adulto: conceptos clave para la práctica educativa*. Narcea.

Freire, P. (2011). *Pedagogía del oprimido* (30.a ed.). Siglo XXI Editores.

Kolb, D. A. (2015). *Aprendizaje experiencial: la experiencia como fuente de aprendizaje y desarrollo* (2.a ed.). Pearson Educación.

Organización Mundial de la Salud. (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. OMS.

Organización Panamericana de la Salud. (2023). *Década del Envejecimiento Saludable 2021–2030: marco de acción*. OPS.

UNESCO. (2016). *Recomendación sobre el aprendizaje y la educación de adultos*. UNESCO.

UNESCO. (2020). *La educación en un mundo posterior a la COVID-19: nueve ideas para la acción pública*. UNESCO.



Consideraciones finales para la implementación del módulo

A continuación, se presentan orientaciones generales destinadas a favorecer el desarrollo efectivo de los procesos de capacitación y el logro de los objetivos planteados en el presente módulo.

Para una adecuada planificación de la capacitación, resulta indispensable realizar un análisis previo del público al que estará dirigida. Esto implica identificar el nivel de conocimiento, experiencia y familiaridad de las y los participantes con la temática de las personas adultas mayores, a fin de ajustar los contenidos, metodologías y estrategias formativas a las características del grupo.

Las capacitaciones dirigidas a sujetos de derechos deben considerar de manera obligatoria las particularidades del grupo generacional al que se orientan, lo que permitirá desarrollar procesos formativos pertinentes, contextualizados y coherentes con sus necesidades, expectativas y trayectorias de vida.

Más allá de asegurar que las y los participantes culminen la capacitación con conocimientos sobre las personas adultas mayores, sus derechos y los lineamientos de política pública vigentes, estos espacios formativos buscan fortalecer la conciencia crítica sobre los enfoques de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional. En este sentido, la capacitación debe proporcionar herramientas que contribuyan a prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación hacia la población adulta mayor, tanto en el ámbito institucional como en la prestación de servicios públicos.

Los procesos de capacitación deberán concebirse como espacios inclusivos, que incorporen de manera transversal los cinco enfoques de igualdad, y que promuevan aprendizajes en entornos respetuosos, seguros y basados en el reconocimiento mutuo entre todas las personas participantes.

En el caso de capacitaciones dirigidas directamente a personas adultas mayores, se recomienda, en la medida de lo posible, priorizar la modalidad presencial, en horarios adecuados y acordes a las características de este grupo generacional. Asimismo, se sugiere trabajar con grupos de tamaño reducido o, en su defecto, contar con facilitadores adicionales que brinden apoyo técnico. Complementariamente, resulta pertinente la entrega de material impreso que sirva como fuente de consulta posterior y refuerce los contenidos abordados durante la capacitación.

Finalmente, el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) deberá sistematizar y evaluar los procesos de capacitación implementados, como parte de una estrategia de mejora continua, incorporando la retroalimentación generada en los

distintos espacios formativos y fortaleciendo progresivamente la calidad y el impacto de las acciones de formación.

Anexos

1. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores.
2. *El cuerpo negado*. Enfoque antropológico del envejecimiento.
3. Convención sobre los Derechos de las Personas Adultas Mayores como herramienta de la Década del Envejecimiento Saludable.
4. Organización Mundial de la Salud. (2021). *Informe mundial sobre el edadismo: resumen*.
5. Diagnóstico situacional de las Personas Adultas Mayores (PAM).
6. Banco Interamericano de Desarrollo. *Envejecimiento y atención a la dependencia en el Ecuador*.
7. Acuerdo Ministerial de creación y funcionamiento del SINEPIDPAM.
8. Lineamientos para la territorialización del SINEPIDPAM.
9. Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.
10. *Envejecimiento activo: un marco político*.



*Consejo Nacional para la
Igualdad Intergeneracional*

 @cniiecuador

 @CNII.Intergeneracional

 @CN_Igualdad

www.igualdad.gob.ec