Verdad y Derecho
Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales
Vol. 5(especial7), 1-11, 2026
https://doi.org/10.62574/wgkt0963

Las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria en el Ecuador: políticas y cobertura

Older persons as a priority attention group in Ecuador: policies and coverage

Bryan Eduardo Valencia-Silva
bryanevs32@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0009-0001-9181-3765

Nicolás Alejandro Aldaz-Arias
nicolasaa66@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0009-0001-4892-4574

Julio Juvenal Aldana-Zavala
ur.julioaz41@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0000-0002-7934-9103

RESUMEN

El envejecimiento de la población ecuatoriana plantea desafíos para el sistema de protección social, en especial en las zonas rurales. Es así que el estudio se planteó como objetivo central analizar la situación de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria en el Ecuador, con énfasis en las políticas públicas y la cobertura de servicios. En este sentido se empleó un enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental, con análisis de contenido de 12 obras y artículos académicos y cinco instrumentos normativos nacionales e internacionales. Entre los resultados se obtuvo que el reconocimiento constitucional y legal convive con una cobertura limitada de pensiones, servicios de salud y cuidado, una alta participación en el trabajo informal y brechas territoriales, agravadas por la pandemia. Entre las conclusiones se estableció que la atención prioritaria exige ampliar la protección social no contributiva, descentralizar los servicios y promover el envejecimiento activo.

Descriptores: personas de edad; política social; seguridad social; calidad de vida; zonas rurales. (Fuente: Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The ageing of the Ecuadorian population poses challenges for the social protection system, especially in rural areas and low-income households. The study set out to analyse the situation of older persons as a priority attention group in Ecuador, with emphasis on public policies and service coverage. A qualitative, legal-documentary approach was used, with content analysis of 12 academic works and articles and five national and international legal instruments. The results show that constitutional and legal recognition coexists with limited coverage of pensions, health and care services, high participation in informal work and territorial gaps, aggravated by the pandemic. It is concluded that priority attention requires expanding non-contributory social protection, decentralising services and promoting active ageing.

Descriptors: older persons; social policy; social security; quality of life; rural areas. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 02/09/2026. Revisado: 23/09/2026. Aprobado: 14/10/2026. Publicado: 28/10/2026.

Sección artículos de investigación

INTRODUCCIÓN

El envejecimiento de la población es un fenómeno global que plantea desafíos sociales, económicos y sanitarios, en particular en los países de ingresos medios, donde la transición demográfica avanza con mayor rapidez que la consolidación de los sistemas de protección social. En el Ecuador, el incremento de la proporción de personas mayores de 65 años coincide con altos niveles de informalidad laboral y con una cobertura incompleta de la seguridad social, de allí que muchas personas lleguen a la vejez sin pensión, sin acceso regular a servicios de salud especializados y con redes familiares debilitadas.

Partiendo de lo expuesto, la Constitución de 2008 reconoce a las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria y obliga al Estado a adoptar políticas públicas y programas que atiendan sus necesidades específicas, entre ellas la atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, y la protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica (Asamblea Constituyente, 2008, art. 38). Lo anterior supone que el Estado asume un deber activo de prestación, que va más allá del reconocimiento formal de derechos.

Por consiguiente, la relevancia del tema radica en que la cobertura de estas políticas es desigual en el territorio, habida cuenta de que Tortosa-Martínez et al. (2014) documentaron, en Otavalo, las percepciones de personas mayores indígenas sobre una vida triste o un buen vivir según su acceso a apoyos familiares y comunitarios, y Espín Meléndez et al. (2022) analizaron las políticas públicas para este grupo durante la pandemia por COVID-19. De ello se sigue la necesidad de evaluar la eficacia de la atención prioritaria.

Pero, ¿cuál es la situación de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria en el Ecuador y qué limitaciones presentan las políticas dirigidas a ellas? A partir de lo planteado, la investigación tiene por objetivo central analizar la situación de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria en el Ecuador, con énfasis en las políticas públicas y en la cobertura de servicios, con la finalidad de identificar brechas y criterios para su fortalecimiento.

Referencial teórico

En cuanto a la calidad de vida en la vejez, Cardona et al. (2006) analizaron las condiciones de salud y la calidad de vida de la población adulta mayor, mostrando su relación con el nivel socioeconómico, el acceso a servicios y las redes de apoyo, y García y Lara-Machado (2022) estudiaron la relación entre calidad de vida y autoestima en adultos mayores jubilados ecuatorianos. Esto implica que la calidad de vida en la vejez depende de factores materiales y relacionales sobre los que la política pública puede intervenir.

Desde el enfoque del envejecimiento activo, Velasco-Yanez et al. (2022) examinan el significado del autocuidado en el adulto mayor a partir del modelo de promoción de la salud, lo cual revela que la autonomía y la participación constituyen elementos de la salud en la vejez. Al hilo de ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995) estableció que los Estados deben adoptar medidas que permitan a las personas mayores mantener su independencia y participar en la sociedad. De allí se desprende que la atención prioritaria no debe limitarse a la asistencia, sino incluir la promoción de capacidades, en línea con el derecho de la vejez que propone Dabove (2018), centrado en la autonomía de la persona mayor.

En función de lo planteado, el marco normativo ecuatoriano desarrolla la atención prioritaria en la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, que crea el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral y define responsabilidades del Estado, la familia y la sociedad (Asamblea Nacional, 2019), mientras que la Ley de Seguridad Social regula las pensiones contributivas (Congreso Nacional, 2001). Por añadidura, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores reconoce el derecho a la seguridad social que proteja a la persona mayor para llevar una vida digna (Organización de los Estados Americanos, 2015).

Con base en lo expuesto, la literatura ha examinado la situación laboral de las personas mayores, ya que Lanchimba et al. (2020) analizaron los determinantes de la decisión de trabajar en la vejez en el Ecuador, mostrando que muchas personas continúan laborando por necesidad económica y no por elección. Tal hallazgo revela que la insuficiencia de las pensiones obliga a prolongar la vida laboral, con frecuencia en condiciones de informalidad y con escasa protección frente al despido, como lo advierten Suárez-Zambrano et al. (2024) respecto de los trabajadores de grupos de atención prioritaria.

Desde el contexto reciente, Ramos Bonilla y Zegarra Chiappori (2021) analizaron el impacto del COVID-19 en las personas mayores latinoamericanas, y Arandia Zambrano et al. (2022) examinaron los derechos de los grupos prioritarios en el ámbito universitario ecuatoriano. Semejante evidencia supone que las crisis sanitarias agravan la vulnerabilidad de las personas mayores y ponen a prueba la capacidad de respuesta del Estado.

MÉTODO

La investigación se desarrolló con enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental, orientada a examinar el marco normativo de atención prioritaria a las personas adultas mayores en el Ecuador y la cobertura de las políticas públicas dirigidas a ellas, según la literatura disponible.

En cuanto al corpus, se seleccionaron intencionalmente 12 obras y artículos académicos publicados entre 2006 y 2024 y cinco instrumentos normativos, esto es, la Constitución, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, la Ley de Seguridad Social, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la Observación general 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se excluyeron tesis, páginas institucionales, informes sin arbitraje y revistas incluidas en listados de calidad dudosa.

En este sentido se empleó el análisis de contenido por dimensiones, esto es, ingresos y pensiones, salud y cuidado, trabajo y brecha territorial, construyéndose categorías emergentes por inducción. Como limitación, el estudio no analiza datos administrativos de cobertura de programas, por lo que sus conclusiones se apoyan en la literatura y en el marco normativo revisado.

RESULTADOS

El análisis permitió identificar las dimensiones de la atención prioritaria a las personas adultas mayores y las brechas documentadas en cada una, tal como se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. *Dimensiones de la atención prioritaria a personas adultas mayores y brechas documentadas.*

Dimensión	Base normativa	Brecha documentada
Ingresos y pensiones	Constitución, art. 37.3; Ley de Seguridad Social	Cobertura contributiva limitada y continuidad laboral por necesidad (Lanchimba et al., 2020).
Salud y cuidado	Constitución, art. 38; LOPAM	Servicios especializados insuficientes (Cardona et al., 2006).
Envejecimien to activo	LOPAM; Convención Interamericana	Programas de promoción escasos (Velasco-Yanez et al., 2022).
Respuesta en crisis	Constitución, art. 35	Vulnerabilidad agravada durante la pandemia (Espín Meléndez et al., 2022).
Brecha territorial	Constitución, art. 38	Menor cobertura en zonas rurales e indígenas (Tortosa-Martínez et al., 2014).

Nota. Elaboración propia (2026) a partir del corpus analizado. LOPAM: Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores.

De la tabla 1 se desprende que la atención prioritaria a las personas adultas mayores cuenta con fundamento normativo en todas las dimensiones analizadas, empero la cobertura efectiva de los servicios es limitada, por cuanto la insuficiencia de las pensiones, la escasez de servicios especializados y la desigualdad territorial impiden que el reconocimiento se traduzca en bienestar. Esto indica que la brecha principal se ubica en la capacidad de prestación del Estado.

En función de lo anterior, los hallazgos se agruparon en categorías emergentes sobre la atención prioritaria a las personas adultas mayores, tal como se observa en la tabla 2.

Tabla 2. *Categorías emergentes sobre la atención prioritaria a las personas adultas mayores.*

Categoría	Definición	Fuentes
Insuficiencia de la protección económica	Pensiones bajas o inexistentes que obligan a trabajar.	Lanchimba et al. (2020); Congreso Nacional (2001)
Calidad de vida condicionada	Dependencia de recursos, salud y redes de apoyo.	Cardona et al. (2006); García y Lara-Machado (2022)
Desigualdad territorial y cultural	Diferencias de cobertura entre zonas urbanas y rurales.	Tortosa-Martínez et al. (2014); Arandia Zambrano et al. (2022)
Vulnerabilidad en emergencias	Exposición agravada en crisis sanitarias.	Espín Meléndez et al. (2022); Ramos Bonilla y Zegarra Chiappori (2021)

Nota. Elaboración propia (2026).

En cuanto a la insuficiencia de la protección económica, los estudios coinciden en que una parte considerable de las personas mayores carece de pensión contributiva por haber trabajado en la informalidad, de allí que Lanchimba et al. (2020) muestren que la necesidad económica explica la permanencia en el trabajo durante la vejez, con frecuencia en actividades de baja remuneración y sin protección.

Por su parte, la desigualdad territorial y cultural aparece como una brecha relevante, ya que las personas mayores de las zonas rurales y de las comunidades indígenas enfrentan mayores distancias para acceder a servicios y dependen en mayor medida de sus redes familiares y comunitarias (Tortosa-Martínez et al., 2014). Semejante hallazgo supone que las políticas deben adaptarse a las realidades culturales y territoriales, incorporando las nociones de bienestar propias de las comunidades.

En lo que respecta a la vulnerabilidad en emergencias, los resultados indican que la pandemia por COVID-19 expuso la fragilidad de los servicios de atención a las personas mayores, toda vez que Espín Meléndez et al. (2022) y Ramos Bonilla y Zegarra Chiappori (2021) documentan el aislamiento, la interrupción de la atención de salud y el aumento del riesgo

de abandono durante el confinamiento. De ello se sigue la necesidad de protocolos específicos de protección para este grupo en situaciones de crisis.

DISCUSIÓN

Los resultados confirman que las personas adultas mayores en el Ecuador cuentan con un reconocimiento normativo amplio como grupo de atención prioritaria, en consonancia con la Convención Interamericana (Organización de los Estados Americanos, 2015) y con la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (Asamblea Nacional, 2019). Sin embargo, la literatura revisada permite advertir que la cobertura de las políticas no alcanza a una parte significativa de la población mayor, en especial a quienes trabajaron en la informalidad y residen en zonas rurales.

En el plano de la protección social, la evidencia de Lanchimba et al. (2020) sobre el trabajo por necesidad en la vejez coincide con el estándar del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995), que exige a los Estados establecer prestaciones no contributivas para quienes no han cotizado. Esto invita a reflexionar sobre la necesidad de ampliar la cobertura y el monto de las pensiones no contributivas, de modo que garanticen un ingreso mínimo digno.

Comoquiera que la calidad de vida en la vejez depende de la salud, de los recursos y de las redes de apoyo (Cardona et al., 2006), la política de atención prioritaria debe articular la protección económica con servicios de salud y cuidado. Es ingenuo pensar que la transferencia monetaria basta para asegurar el bienestar de las personas mayores; de ahí un reto intrínseco para el Estado, que consiste en desarrollar servicios de cuidado domiciliario y comunitario, en especial en las zonas rurales.

Otro aspecto que debe ser revisado es la promoción del envejecimiento activo, toda vez que Velasco-Yanez et al. (2022) destacan el autocuidado como componente de la salud en la vejez. A tenor de lo que plantean García y Lara-Machado (2022), la autoestima y la participación social de las personas mayores influyen en su calidad de vida, lo cual justifica programas que promuevan su inclusión en actividades comunitarias, educativas y productivas.

En virtud de lo abordado, la situación de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria en el Ecuador puede comprenderse como una protección reconocida que requiere ampliar su cobertura y su pertinencia territorial. Como limitación, el estudio no analiza datos administrativos de los programas, por lo que se recomienda que investigaciones futuras evalúen la cobertura efectiva de las pensiones y servicios en las provincias de la Sierra central.

CONCLUSIONES

Las personas adultas mayores son reconocidas en el Ecuador como grupo de atención prioritaria por la Constitución, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, con derechos a la protección económica, la salud, el cuidado y la participación.

La atención prioritaria presenta brechas de cobertura en pensiones, servicios de salud y cuidado, una alta participación de las personas mayores en el trabajo informal por necesidad económica, desigualdades entre zonas urbanas y rurales y una vulnerabilidad agravada durante la pandemia por COVID-19.

En consecuencia, el fortalecimiento de la atención prioritaria exige ampliar la protección social no contributiva, descentralizar los servicios de salud y cuidado hacia las zonas rurales, adaptar las políticas a las realidades culturales de las comunidades, promover el envejecimiento activo y establecer protocolos de protección para las personas mayores en situaciones de emergencia.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES), por el apoyo brindado al desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS

Arandia Zambrano, J. C., Atencio González, R. E., y Díaz Basurto, I. J. (2022). Los derechos de las personas pertenecientes a grupos prioritarios en el ámbito universitario en Ecuador [The rights of persons belonging to priority groups in the university setting in Ecuador]. *Conrado*, *18*(85), 259–273.

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* [Constitution of the Republic of Ecuador]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional. (2019). *Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores* [Organic Law on Older Persons]. Registro Oficial Suplemento 484, 9 de mayo de 2019.

Cardona, D., Estrada, A., y Agudelo, H. (2006). Calidad de vida y condiciones de salud de la población adulta mayor de Medellín [Quality of life and health conditions of the older population of Medellín]. *Biomédica*, *26*(2), 206–215.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1995). *Observación general 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores* [General comment No. 6: The economic, social and cultural rights of older persons] (E/1996/22). Naciones Unidas.

Congreso Nacional. (2001). *Ley de Seguridad Social* [Social Security Law]. Registro Oficial Suplemento 465, 30 de noviembre de 2001.

Dabove, M. I. (2018). *Derecho de la vejez: Fundamentos y alcance* [Law of old age: Foundations and scope]. Astrea.

Espín Meléndez, M. C., Lascano, C., Estefanía, J., y Granja Zurita, D. F. (2022). Políticas públicas para el adulto mayor en época de pandemia por COVID-19 [Public policies for older adults during the COVID-19 pandemic]. *Revista Científica UISRAEL*, *9*(1), 179–192. https://doi.org/10.35290/rcui.v9n1.2022.530

García, H., y Lara-Machado, J. (2022). Calidad de vida y autoestima en adultos mayores de una asociación de jubilados ecuatoriana [Quality of life and self-esteem in older adults of an Ecuadorian retirees' association]. *Chakiñan. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (17), 95–108. https://doi.org/10.37135/chk.002.17.06

Lanchimba, C., Quisnancela, J., y Salazar Mendez, Y. (2020). The choice of elderly labor: Evidence from Ecuador. *Revista de Análisis Económico*, *35*(1), 75–97. https://doi.org/10.4067/S0718-88702020000100075

Organización de los Estados Americanos. (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* [Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons]. Washington, 15 de junio de 2015.

Ramos Bonilla, G., y Zegarra Chiappori, M. (2021). Presentación: Dossier Vejeces latinoamericanas y el impacto del COVID-19 en las personas adultas mayores [Latin American old ages and the impact of COVID-19 on older persons]. *Anthropologica*, *39*(47), 5–27. https://doi.org/10.18800/anthropologica.202102.001

Suárez-Zambrano, D. M., Palma-León, C. J., Santana-López, N. A., y Hernández-Alvarado, V. J. (2024). Vulneración al derecho laboral de despidos injustificados en casos de atención prioritaria [Violation of labour law regarding unjustified dismissal in cases of priority care]. *Verdad y Derecho. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales*, *4*(especial Babahoyo), 10–17. https://doi.org/10.62574/jaqypd77

Tortosa-Martínez, J., Caus-Pertegaz, N., y Martínez-Román, M. A. (2014). Vida triste y buen vivir según personas adultas mayores en Otavalo, Ecuador [Sad life and good living according to older adults in Otavalo, Ecuador]. *Convergencia*, *21*(65), 147–169.

Velasco-Yanez, R. J., Cajape-Quimis, J. C., Cunalema-Fernández, J. A., y Vargas-Aguilar, G. M. (2022). Significado del autocuidado en el adulto mayor desde el modelo de promoción de salud [Meaning of self-care in older adults from the health promotion model]. *Gerokomos*, *33*(3), 145–149.

Derechos de autor: 2026 Por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/