

PANORAMA

# ECUADOR



## Demanda de servicios de apoyo a la dependencia funcional

### Proceso de envejecimiento demográfico

Ecuador no se encuentra ajeno al proceso de envejecimiento poblacional que se experimenta a nivel global y, en especial, en América Latina y el Caribe. La demografía en Ecuador está cambiando de forma acelerada y la tendencia que registra se dirige hacia el aumento de la población adulta mayor, lo cual es producto de múltiples factores, como son la disminución de los niveles de mortalidad y de la tasa de fecundidad, entre otros.

Su estructura poblacional se compone de una proporción significativa de población joven y adulta en edad laboral. Desde el año 2010, la mayoría de la población ecuatoriana se encuentra en edad de trabajar y la edad promedio de una persona ecuatoriana es de 29 años. En la actualidad, el 62,2% de la población

está entre los 15 y 64 años (INEC, 2010). La tasa de dependencia demográfica pasó de 76% a 66% entre 1990 y el 2001, para luego pasar al 61% en 2010. Lo anterior evidencia que Ecuador ha ingresado en un período llamado de bono demográfico, una fase en que el equilibrio entre edades ofrece una ventana para el desarrollo. Lo anterior, ofrece una oportunidad para pensar e implementar políticas de cuidados.

El índice de envejecimiento poblacional<sup>1</sup>, que reporta el peso de la población de más de 60 años en relación

<sup>1</sup>Se interpreta como el número de personas mayores por cada joven. Para los efectos de esta publicación se considera que una persona mayor es aquella de 60 años o más ya que se adscribe a la definición realizada por la OMS, y joven la menor de 15 años. Para calcular el índice de envejecimiento se divide la población de 60 y más por la población de 0-14 y se multiplica por 100.

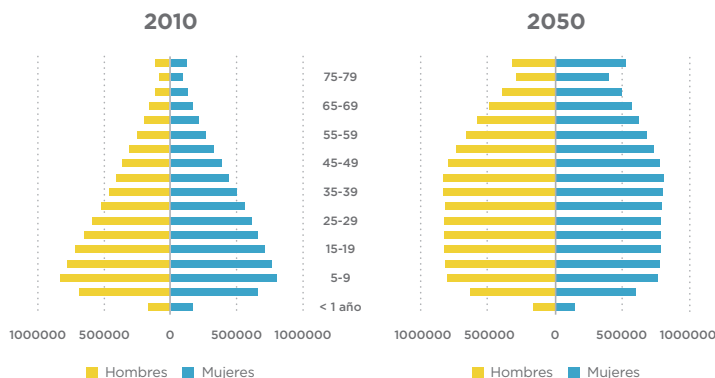


con los menores de 15, es de 89 personas mayores por cada 100 niños, y se espera que este indicador casi se duplique hacia 2050, alcanzando los 165 adultos mayores por cada 100 niños menores de 15 años.

La esperanza de vida al nacer en el país ha aumentado en un 63,4% desde mediados del siglo pasado, pasando de 48,6 años en el año 1950 hasta 76,7 años en la actualidad. El incremento en el país ha sido levemente mayor que el promedio de la región (Naciones Unidas, 2019). El aumento en la esperanza de vida al nacer trae como consecuencia no solo un aumento de la proporción de la población adulta mayor en el total, sino también una prolongación de la vejez, que se refleja en un incremento de quienes están en los rangos más altos de edad (de los 80 años en adelante).

Los indicadores señalados presentan una estructura demográfica de una población envejecida y que se espera continúe envejeciendo en las próximas décadas. La Figura 1 da cuenta de ello: en la misma, se presenta la pirámide poblacional del Ecuador en el año 2010 y su proyección para el año 2050. Así, en 2010 se evidencia una fuerte participación del segmento de población joven: el 50% de la población tiene menos de 25 años, los menores de 15 años representan el 31.3% de la población y las personas mayores de 65 años el 6.5%. En consonancia con lo expresado hasta ahora, se espera un aumento relevante de las personas mayores como proporción del total de la población para el año 2050.

**Figura 1.**  
**Pirámide poblacional de Ecuador 2010/2050**



**Fuente:** Elaboración de la autora con base en los datos del INEC, con base en el Censo de Población y Vivienda (2010)

## Dependencia, discapacidad y enfermedades crónicas

Existe una estrecha relación entre la dependencia funcional y la edad: a mayor edad, mayores probabilidades de desarrollar dependencia (IMERSO 2006). Ecuador no cuenta con datos completos para caracterizar la dependencia; aquellos que la miden corresponden únicamente a la población que hace uso de los servicios de cuidado que el Estado posee. En el marco de la caracterización que realiza el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), del total de personas adultas mayores atendidas, se identifica que 5.8% presentan dependencia total, 26.1% dependencia severa y 68.1% dependencia moderada (MIES, 2020). Debido a la falta de datos de dependencia, esta sección contempla también los datos disponibles en el país sobre discapacidad, aunque debe destacarse que, si bien la discapacidad y la dependencia se vinculan, son conceptos diferentes.

En Ecuador, al igual que en el resto del mundo, se ha experimentado un aumento del número de personas con discapacidad. Actualmente, hay 478.131 personas con discapacidad (es decir, personas cuyas limitaciones restringen sus capacidades para ejercer las actividades diarias en al menos un 30%), lo cual representa un 2,7% de la población total. De estas, un 55,9% son hombres (Consejo de Discapacidades, 2019). La discapacidad con más prevalencia es la física (presente en 47,1% de las personas con discapacidad), seguida por la intelectual (22,0%) (MSP, 2019). El aumento de los diversos tipos de discapacidad concentrados en la población de más edad genera de manera directa un aumento en la dependencia de las personas mayores.

Según la encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento<sup>2</sup> (SABE) del Ministerio de Inclusión Económica y Social, uno de cada tres adultos mayores presenta algún tipo de enfermedad crónica (INEC, 2009). Las enfermedades detectadas con mayor frecuencia en las personas de 60 años y más en Ecuador, son: la osteoporosis, problemas del corazón y diabetes. La mortalidad atribuible a enfermedades crónicas

<sup>2</sup> En 2019 se contemplaba la realización de una nueva encuesta SABE que, sin embargo, se ha postergado. Actualmente no está prevista una nueva fecha de implementación.



aumenta conforme se incrementa la edad del adulto mayor: al año 2012 aproximadamente el 70% de todas las muertes de los adultos mayores fueron causada por enfermedades crónicas (MIES, 2012), mientras que el año 2017 la cifra aumentó a 87,5% (GBD,2017). Asimismo, una alta proporción de adultos mayores, presentan trastornos visuales, trastornos auditivos, así como alteraciones que influyen negativamente en su calidad de vida o en su funcionamiento diario.

## El papel del gobierno en la atención a la dependencia

En la actualidad, el país ha puesto de manifiesto su interés en fortalecer el componente de cuidados de sus políticas, partiendo por las que implementa el MIES, asegurando la importancia de dicho componente y dando relevancia a una mirada de todo el ciclo vital. Ecuador ha sumado, en una primera etapa, el cuidado de niños. En una segunda etapa, el país ha visibilizado la discapacidad y las personas mayores. Sin embargo, los tres esquemas (cuidado de niños, personas con discapacidad, y personas adultas mayores) poseen baja articulación entre sí, específicamente en la relación entre las reparticiones del gobierno a cargo y la implementación de las políticas y los programas a nivel territorial. Lo anterior, en opinión de los representantes ministeriales, puede generar una fuga de recursos y el desaprovechamiento de oportunidades de complementariedad entre los programas. A partir de esta constatación, es que el MIES ha establecido como prioridad el establecimiento de un sistema nacional de cuidados articulado.

Los acuerdos internacionales a los que Ecuador ha adscrito fijan una base para el desarrollo de sus políticas públicas. En el caso particular de la dependencia entre los adultos mayores, hay una serie de acuerdos que buscan reforzar la importancia de proteger el respeto y la dignidad de las personas mayores y con discapacidad, conservando su autonomía e independencia, y asegurando siempre la conservación de sus derechos fundamentales. De esta manera, se destacan los 3 acuerdos siguientes: 1) Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas

con Discapacidad; 2) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo 3) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Respecto a la base normativa nacional, la Constitución del país, contempla específicamente el componente de fomento a la autonomía, elemento fundamental en las políticas de atención a la dependencia de los adultos mayores en aquellos países que han desarrollado sistemas nacionales de cuidado. Además, se especifica la tarea del cuidado y el fomento de la autonomía como responsabilidad del Estado. La Constitución también reconoce los derechos asociados a cuidados y apoyos a los cuidados de las personas con discapacidad.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, conocido como Plan Toda una Vida, prioriza la garantía de los derechos de las personas mayores y las personas con discapacidad, organizando los esfuerzos de las instituciones públicas de forma de avanzar en la consolidación de un piso de protección social, a través de lo que se conoce como Misiones. En particular, la materialización de las medidas de protección para el adulto mayor se encuentra circunscrita las misiones Mis Mejores Años, mientras que, en el caso de las personas con discapacidad, se destacan las misiones Las Manueles.

Por su parte, la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, vigente desde mayo de 2019, tiene como objeto promover, regular y garantizar la plena vigencia, difusión, y ejercicio de los derechos específicos de las personas adultas mayores, en el marco del principio de atención prioritaria y especializada, expresados en la Constitución de la República, instrumentos internacionales de derechos humanos y leyes conexas, con un enfoque de género, movilidad humana, generacional e intercultural.

## Oferta de servicios de atención a la dependencia

El análisis realizado permitió la identificación de siete tipos de prestaciones y servicios existentes en Ecuador para la atención de personas adultas mayores





constituyentes del sistema de protección social y en los que fue posible reconocer componentes de atención a la dependencia.

A continuación, se presentan las prestaciones y servicios identificados:

Nº	Prestaciones y servicios
1	Prestación de servicios en centros gerontológicos residenciales.
2	Prestación de servicios en centros gerontológicos diurnos.
3	Prestación de servicios gerontológicos en espacios activos de socialización y encuentro.
4	Prestación de servicios gerontológicos de atención domiciliaria.
5	Servicio de atención en el hogar y la comunidad para personas con discapacidad.
6	Servicios de atención en centros diurnos de desarrollo integral para personas con discapacidad
7	Servicios de atención en centros de referencia y acogida para personas con discapacidad.

Los servicios de atención a la dependencia funcionan a través de cuatro tipos de administración: 1) servicios públicos de administración directa por el MIES; 2) servicios bajo convenio con el MIES; 3) servicios públicos sin fondos MIES y 4) servicios privados sin fondos MIES.

Existe limitada información respecto a su operación y a la dimensión de los servicios públicos o privados sin fondo MIES, aunque cabe destacar que el organismo se encuentra en un proceso de planificación y levantamiento de datos al respecto. No obstante, en abril de 2020 la Subsecretaría de Gestión Intergeneracional realizó el levantamiento de información de 101 centros de atención y cuidado a personas adultas mayores con ejecución privada o pública sin fondos MIES, con 1.927 personas adultas mayores recibiendo servicios.

Es importante destacar que, según la información entregada por el MIES, existe una importante dificultad para los centros privados de obtener el permiso de funcionamiento, lo que provoca que algunas instituciones operen sin autorización. No existen datos oficiales acerca del número de instituciones que

operan de manera ilegal, ni de la cantidad de personas que atienden.

Por su parte, los servicios públicos de atención directa y aquellos que mantienen convenios con el MIES incluyen, en el caso de las personas mayores, servicios residenciales, centros de día, servicios de asistencia personal en el hogar, y servicios gerontológicos en espacios activos de socialización y encuentros. Existe una batería similar de servicios para el caso de las personas por discapacidad. Cabe destacar, sin embargo, que estos servicios, priorizan la atención a las personas adultas mayores que se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza, así como también los beneficiarios de la pensión no contributiva, por lo que su cobertura es limitada.

En general, y al igual que en la mayoría de los países del mundo, la mayoría de los cuidados a personas dependientes se realiza en el interior de los hogares y son de carácter no remunerado. Más del 75% de los adultos (mayores de 18 años) que reciben cuidados de larga duración en casa lo reciben por parte de un familiar o amigo sin pago de remuneración, principalmente esposas o hijas adultas. Otro 14% recibe una combinación de cuidado familiar y servicio pagado, y solo el 8% recibe todo su cuidado de manera remunerada.

## Análisis y perspectivas de los servicios de apoyo

Ecuador se encuentra en la necesidad y urgencia de generar políticas y programas que constituyan sistemas de cuidados para la población dependiente y, en especial, para la población adulta mayor. Debido al envejecimiento de su estructura poblacional y el aumento del segmento de la población mayor de 80 años, y teniendo en consideración la velocidad con que ocurrirá este cambio, en poco tiempo Ecuador asistirá a un aumento considerable de la demanda de cuidados. En esta misma línea, la disminución del tamaño de los hogares y, en especial, la menor disposición de mujeres con disponibilidad de cuidar a razón de su incorporación al mercado laboral formal, irá configurando una menor oferta tradicional de cuidados. Esto representa un desafío para la política.



Ecuador se ha planteado en los últimos cinco años la necesidad de desarrollar servicios de cuidados y los ha generado desde la matriz de protección social focalizada en pobreza y extrema pobreza a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), comenzando con la revisión de los servicios existentes y generando normativas para estos. El MIES ha avanzado en la generación de un sistema nacional de cuidados incipiente. Este cuenta con normativas robustas, aunque se necesita avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad, que le dé soporte a las necesidades y desafíos que la implementación del sistema de cuidados requiere.

Los desafíos de mejora que enfrenta el incipiente sistema de cuidados en Ecuador en su implementación son numerosos y abarcan diversas áreas de la gestión interna. Así también, la falta de coordinación interna en el MIES respecto de sus prestaciones se refleja a nivel de coordinación intersectorial. En este sentido, el ejercicio de coordinación es, en primer lugar, interno y, posteriormente, externo. Dicho proceso tiene como tarea fundamental el ordenamiento en red de los servicios de atención y cuidado en término de sus características, su distribución territorial y la capacidad

del sector público, el privado, y la comunidad. Este proceso de ordenamiento requiere de datos que faciliten procesos de planificación. Respecto a este último punto, la ausencia de datos de dependencia es uno de los principales obstáculos para la construcción de políticas. Si bien existen avances incipientes al respecto por parte, no solo del MIES, sino también del Ministerio de Salud y de la Secretaría del Plan Toda La Vida, resulta necesario poder estructurar estas acciones en torno a definiciones consensuadas que permitan el análisis de los datos de acuerdo a marcos compartidos. Esta información permitiría dimensionar las necesidades de cuidado de la población dividida por tipo de cuidado y con ella definir de forma óptima las prestaciones que el sistema debe asegurar, considerando la necesidad de ayuda de personas dependientes (supervisión, ayuda, dependencia total).

Para un mayor detalle véase la publicación completa en el siguiente link: <https://publications.iadb.org/es/envejecimiento-y-atencion-la-dependencia-en-ecuador>



### Referencias bibliográficas:

- Consejo de Discapacidades. 2019. <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/estadisticas-de-discapacidad/>
- Fortes, Paula. 2021. "Envejecimiento y Atención a la Dependencia en Ecuador". No. IDB-TN-2083. Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC, Estados Unidos. <https://publications.iadb.org/es/envejecimiento-y-atencion-la-dependencia-en-ecuador>
- Global Burden of Disease (GBD) (2017). Study Results. Disponible en: <http://ghdx.healthdata.org/gbd-results-tool>
- IMSERSO (2006). INFORME 2006: Las Personas Mayores en España. Datos Estadísticos Estatales y por Comunidades Autónomas. Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/imsero-informe-personas-mayores-vol1-2006.pdf>
- INEC. (2009). Encuesta de salud y bienestar del adulto mayor. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-de-salud-bienestar-del-adulto-mayor/>
- INEC. (2010). Mujeres y hombres, Ecuador en cifras. Disponible en: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Socioeconomico/Mujeres\\_y\\_Hombres\\_del\\_Ecuador\\_en\\_Cifras\\_III.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Socioeconomico/Mujeres_y_Hombres_del_Ecuador_en_Cifras_III.pdf)
- MIES – Ministerio de Inclusión Económica y Social (2012). Agenda de igualdad para Adultos Mayores 2012 – 2013. Disponible en: [https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/06/Agendas\\_ADULTOS.pdf](https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/06/Agendas_ADULTOS.pdf)
- MIES. 2020. Documento interno entregado por el MIES.
- MSP. 2019. Documento Interno Entregado por el Ministerio de Salud Pública.
- Naciones Unidas. 2019. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. Perspectivas de la población mundial 2019. Agregados especiales. Edición en línea (Rev. 1). Disponible en: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>

Este material de aprendizaje fue elaborado por **Maria Laura Oliveri**, basado en el caso de estudio realizado por **Paula Fortes Valdivia**.



Copyright © 2021 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.