



Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva para Personas Mayores

INFORME 2021



ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA PARA PERSONAS MAYORES INFORME 2021

Fundación Saldarriaga Concha

Soraya Montoya González

Directora Ejecutiva

Juan Pablo Álzate

Líder de Generación de Ingresos

Inclusión SAS

Roberto Angulo

Francisco Espinosa

Katty De Oro

Silvia Botello

Bogotá, D.C febrero 2023

Índice

I.	Introducción	4
II.	Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva IMISP.....	6
A.	IMISP para personas mayores	9
1.	Índice de Inclusión Social	9
2.	Índice de Inclusión Productiva	11
III.	Análisis simultáneo de la inclusión social y productiva: Evolución 2012 -2021.....	12
A.	Distribución de la población mayor de 60 años por categorías de inclusión.....	13
1.	Diferencias por sexo.....	14
2.	Diferencias por departamento	15
B.	Brechas en inclusión entre población mayor de 60 y la población de 40 a 60 años	16
IV.	El IMISP – PM como insumo para la priorización de territorios y el diseño de acciones de promoción de la inclusión de las personas mayores.....	20
V.	Índice de Inclusión Social e Índice de Inclusión Productiva	22
A.	Evolución 2012 -2021 para personas de 40 a 60 años y personas mayores de 60 años	22
1.	Diferencias urbano rural	24
2.	Diferencias por sexo.....	26
B.	Índice de Inclusión Social: Análisis por dimensiones e indicadores	27
C.	Índice de Inclusión Productiva: Análisis por dimensiones e indicadores.....	34
VI.	Recomendaciones para avanzar la inclusión de la población de adultos mayores ..	39
VII.	Referencias	41
VIII.	ANEXOS.....	43

Esquemas

Esquema 1.	Intersección de los componentes de inclusión social e inclusión productiva	7
Esquema 2.	Criterios para la caracterización de departamentos para el desarrollo de acciones de promoción de la inclusión de personas mayores.....	21

Cuadros

Cuadro 1.	Dimensiones, indicadores, pesos y puntos de corte Índice de Inclusión Social	10
Cuadro 2.	Dimensiones, indicadores, pesos y puntos de corte Índice de Inclusión Productiva	11

Gráficas

Gráfica 1. Población de 60 años y más, Colombia 1950 – 2070.....	4
Gráfica 2. Distribución de la población mayor de 60 años por categorías de inclusión, 2012 -202113	
Gráfica 3. Distribución de la población mayor de 60 años por categorías de inclusión y sexo, 2012 y 2021.....	14
Gráfica 4. Doble inclusión y exclusión de personas mayores de 60 años por departamento 2021 .	16
Gráfica 5. Doble inclusión y exclusión, personas de 40 a 60 años y mayores de 60, 2012-2021	17
Gráfica 6. Doble inclusión y exclusión, personas de 40 a 60 años y mayores de 60 por zona de residencia, 2012-2021	18
Gráfica 7. Índice de inclusión social e índice de inclusión productiva mayores de 60 años y población de 40 a 60, 2012 -2021.....	23
Gráfica 8. Índice de inclusión social e índice de inclusión productiva mayores de 60 años y población de 40 a 60 por zona de residencia, 2012 -2021	25
Gráfica 9. Índice de inclusión social e índice de inclusión productiva mayores de 60 años por sexo, 2012 -2021	26
Gráfica 10. Incidencia e Intensidad Exclusión Social personas mayores de 60 años 2019 - 2021	28
Gráfica 11. Descomposición de la Exclusión Social por dimensiones 2021	29
Gráfica 12. Proporción de la población en privación por indicadores de exclusión social, total nacional 2021.	31
Gráfica 13. Proporción de población de 60 años y más con privación en indicadores de Acceso a salud, 2012-2019 y 2021	33
Gráfica 14. Incidencia e Intensidad Exclusión Productiva personas mayores de 60 años 2019 - 2021	35
Gráfica 15. Descomposición de la Exclusión Productiva por dimensiones 2021	36
Gráfica 16. Proporción de la población en privación por indicadores de exclusión social, total nacional 2021.	38

Tablas

Tabla 1. Privaciones en indicadores de exclusión social por grupos de edad y zona de residencia 2021	30
Tabla 2. Privaciones en indicadores de exclusión productiva por grupos de edad y zona de residencia 2021.....	37

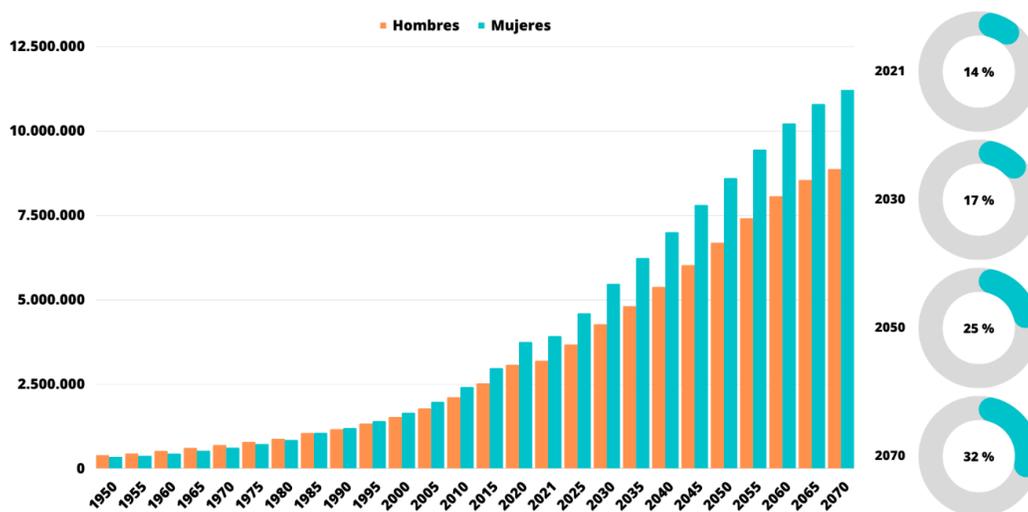
I. Introducción

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, para el año 2021 Colombia tenía 7.107.914 personas de 60 años y más. Desde mediados del siglo XX, la población de adultos mayores ha venido creciendo a un ritmo más acelerado que el de la población total, lo que ha llevado a que este grupo aumente su representación en el total de la población, la cual pasó de 5% en 1950 a cerca de 14% en el año 2021; de acuerdo con las estimaciones del DANE, este comportamiento se consolidará y para el año 2050, 1 de cada 4 personas en nuestro país será un adulto mayor.

Otro hecho que se destaca en el comportamiento de la población de 60 años y más desde 1950 hasta la fecha y lo que se proyecta hasta 2070, es la distribución por sexos. Entre 1950 y 1980, había más hombres que mujeres entre la población adulta mayor, desde entonces, el porcentaje de mujeres en este grupo poblacional ha venido creciendo de manera continua y se espera que para 2050 existan 1,3 mujeres por cada hombre de 60 años y más.

Esta situación representa un desafío enorme para el país. En los próximos años se espera que la población joven sea cada vez menos representativa en la población total por lo que es preciso asegurar la inclusión social y productiva de la población de adultos mayores de tal manera que se consolide y extienda su independencia tanto como sea posible en su curso de vida; este esfuerzo debe tener en cuenta la sobrerrepresentación que tienen las mujeres dentro de la población de adultos mayores y que se consolidará en el futuro.

Gráfica 1. Población de 60 años y más, Colombia 1950 – 2070



Fuente: DANE, Proyecciones de Población a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018

La Fundación Saldarriaga Concha ha trabajado durante cerca de 50 años por la garantía de los derechos de las personas con discapacidad y las personas mayores en nuestro país. Sus apuestas estratégicas han estado centradas en promover la consolidación de un marco normativo y de política pública que permita la inclusión y la ampliación de oportunidades para las personas mayores y las personas con discapacidad, y en lograr la visibilidad estadística de estos grupos poblacionales, de tal manera que se generen mecanismos de monitoreo y seguimiento para orientar y evaluar las acciones que tengan como propósito mejorar el bienestar de esta población.

Por esto, en 2019, la Fundación Saldarriaga Concha con el apoyo de Inclusión SAS, diseñó el Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva IMISP con una aplicación para personas mayores IMISP – PM y una para personas con discapacidad IMISP – PcD, como mecanismo orientador y de seguimiento a los resultados de las políticas públicas e iniciativas privadas, incluidas las propias de la Fundación, que apuntan a la expansión del bienestar y a lograr igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y las personas mayores (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2019).

En 2021, utilizando como referencia la información correspondiente a la vigencia 2019, la Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS hicieron algunos ajustes metodológicos al IMISP - PM, los cuales se encuentran detallados en su Informe Nacional 2019. Los ajustes se relacionaron con dos de los indicadores del índice de inclusión productiva; el de *pobreza por ingresos*, considerando la actualización de las líneas oficiales de pobreza, y en el indicador *no ocupado*, para incluir no solo a los desempleados sino a algunas categorías de inactivos (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2021).

Por su parte, el marco de política para la garantía de los derechos de las personas mayores en nuestro país se fortaleció recientemente con la adopción en mayo de 2022, mediante el Decreto 681 (2022), de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez para el periodo 2022 – 2031.

El Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva para Personas Mayores IMISP – PM representa una oportunidad para fortalecer los mecanismos de seguimiento de la mencionada política, en tanto incluye indicadores y dimensiones que se relacionan con sus objetivos específicos, sus ejes estratégicos y sus líneas de acción. Esta nueva política de envejecimiento y vejez contempla, entre otros elementos, la reducción de las desigualdades e inequidades económicas, el fomento de la inclusión social, y la garantía del derecho fundamental a la salud y el acceso a los servicios sociosanitarios; aspectos que coinciden con las dimensiones e indicadores del IMISP – PM.

El IMISP – PM está disponible en una serie anual desde 2012. Este informe presenta su actualización para la vigencia 2021, omitiendo la medición correspondiente al año 2020 en tanto en ese año, como consecuencia de las medidas para enfrentar la pandemia por Covid-19, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE enfrentó restricciones en algunos meses para la recolección de la información correspondiente al módulo de vivienda de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, indispensable para una de las dimensiones del índice de inclusión social. De igual manera, la información pública de la GEIH de 2020 no incluye los ajustes al módulo de educación para considerar las nuevas condiciones de asistencia escolar que implicó la coyuntura del Covid-19¹.

¹ Una de las medidas para enfrentar la pandemia por el Covid-19 consistió en la adopción de mecanismos virtuales soportados en las tecnologías de la información y las comunicaciones para la provisión del servicio educativo; esta nueva forma de proveer educación no era del todo compatible con la definición de asistencia escolar y los procedimientos y preguntas dispuestos en las encuestas poblacionales del país, para estimar este tipo de indicadores. Por esto, para efectos de estimar los indicadores de asistencia escolar del Índice de Pobreza Multidimensional IPM, el DANE realizó ajustes en las variables correspondientes, incluidas en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2020. De acuerdo con DANE (2021), para estimar la inasistencia escolar en 2020 se contrastaron los datos de la ENCV 2020 con la información proveniente del Sistema de Información de Matrícula SIMAT del Ministerio de Educación Nacional y el formulario c-600 que administra el DANE y se diligencia por cada institución y sede educativa. En relación con la GEIH, fuente para el cálculo del IMISP-PM, la información pública disponible para la vigencia 2020 no incluye el ajuste descrito, realizado para la ENCV.

Este informe está conformado por seis (6) partes principales, la primera corresponde a esta introducción; la segunda presenta los elementos conceptuales y metodológicos más relevantes para la comprensión del IMISP – PM; la tercera presenta la evolución y análisis de la distribución de la población mayor de 60 años y del grupo de referencia (población de 40 a 60 años) por categorías de inclusión, esto es, doble inclusión, doble exclusión, inclusión social – no productiva, e inclusión productiva no social; la cuarta corresponde a una metodología para la priorización de territorios y el diseño de acciones de promoción de la inclusión soportada en el IMISP – PM; la quinta presenta un análisis a profundidad e independiente de la inclusión social y la inclusión productiva; y finalmente, la sexta parte corresponde a recomendaciones, dirigidas a las organizaciones de la sociedad civil y hacedores de política pública, para el desarrollo de acciones de promoción de la inclusión social y productiva de la población adulta mayor en nuestro país.

II. Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva IMISP

El Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva IMISP, acoge la noción de bien-estar desarrollada por Sen, el cual se materializa cuando las personas puedan escoger lo que quieren ser y hacer con sus vidas. Esta noción de bien-estar se puede comprender como una ampliación de la libertad, entendida como la disponibilidad de diversidad de opciones para escoger aquello que se quiere ser o hacer (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2019).

El desarrollo se comprende entonces como una expansión de las capacidades, el mejoramiento de condiciones de vida y la mayor disponibilidad de posibilidades de elección. La pobreza, como noción contraria al desarrollo, se asume como la dificultad o imposibilidad de elegir y realizar un conjunto mínimo de funcionamientos². Bajo estas condiciones, para que el desarrollo sea posible, es preciso reducir la pobreza y la exclusión; esto se logra promoviendo la inclusión de las personas y las poblaciones en las dimensiones política, social y económica de los contextos que habitan.

La exclusión y la pobreza monetaria constituyen conceptos complementarios. La pobreza es la ausencia de recursos económicos para acceder a un conjunto mínimo de bienes y servicios mientras que la exclusión corresponde a la imposibilidad o a la existencia de barreras para participar en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad. En este sentido, la exclusión implica enfocarse en un conjunto más amplio de dimensiones (no solo en el ingreso o los recursos económicos); sin embargo, es preciso reconocer la relación entre estos dos conceptos en tanto la ausencia de recursos económicos es en sí misma una causa de exclusión.

Frente a esto, autores como Atkinson & Marlier (2010) sostienen que la inclusión de los grupos poblacionales requiere que se reduzca la pobreza, pero va más allá de eso. No basta con ser no pobre para ser considerado incluido, es preciso además participar en los procesos económicos, sociales y políticos de la sociedad en la que se vive; por esto, la exclusión corresponde a un proceso complejo y multidimensional que incluye, pero no se limita, a la condición de pobreza.

Para avanzar en la comprensión de la exclusión de ciertas poblaciones es preciso definir las dimensiones o bloques temáticos en los cuales se analiza la exclusión y que, al presentarse, reducen o limitan las posibilidades de elección sobre lo que se quiere ser y hacer, es decir, un menor bien-estar. En este sentido, los autores citados reconocen que la exclusión se puede analizar tomando como referencia el mercado de trabajo y los beneficios de la protección social; así como los

² El marco conceptual del IMISP-PM, detallado en su Informe Metodológico define, a partir de lo desarrollado por Sen [(1992), (1993)] los funcionamientos como las cosas de diverso nivel de complejidad, que las personas pueden ser o hacer en la vida, por ejemplo, tener buena nutrición, gozar de buena salud, hacer parte de la vida de la comunidad, etc. (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2019).

mecanismos para la integración social. De esta forma, se esbozan dos grandes dimensiones para el análisis de la exclusión (o inclusión), una económica, relacionada con el empleo y los ingresos, y otra que abarca múltiples dimensiones sociales, como salud, educación y participación política, entre otras [(Atkinson & Marlier, 2010), citados en (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2019)].

De igual manera, el IMISP, retoma la noción de *incorporación de mercado e incorporación social* de Martínez & Sánchez-Ancochea (2013) quienes refieren que es preciso que las personas participen en el nexo monetario a través de empleos formales con remuneración adecuada y cuenten con garantías para asegurar su bien-estar, independiente de las condiciones propias de los individuos.

Teniendo en cuenta los elementos expuestos, el IMISP comprende como dimensiones de interés de la inclusión, la dimensión económica (ingresos y empleo) y la dimensión social. De esta forma, el bien-estar de un grupo poblacional precisa de la inclusión simultánea en ambas dimensiones. En este marco, la inclusión de la población se entiende como la remoción de barreras y el acceso a medios y oportunidades sociales y económicas para que las personas puedan ampliar su bien-estar independiente de sus características particulares.

“La inclusión se puede entender como el proceso simultaneo de inclusión productiva e inclusión social de la población. La inclusión productiva se define como el proceso mediante el cual las personas y hogares salen de la pobreza monetaria al tiempo que acceden a mercados de trabajo y a fuentes de ingreso suficientes y sostenibles. La inclusión social se define como la remoción de barreras y al acceso efectivo a medios y servicios sociales en un conjunto comprensivo de dimensiones que garantizan la ampliación del bienestar de personas y hogares. Al proceso simultaneo de inclusión social y productiva de la población se le denomina doble inclusión” (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2019, pág. 12)

Para determinar la condición de inclusión social o productiva es preciso el análisis simultaneo del estado de participación de los individuos en diversidad de dimensiones, que una sociedad considera relevantes o constitutivas del bienestar. El IMISP permite la medición de la inclusión social y productiva, incorporando indicadores y variables que se aproximan al concepto; esta aproximación resulta limitada en todo caso, frente a la amplitud de la idea de bien-estar, dadas las restricciones en las fuentes de información.

Ante la necesidad de medir fenómenos multidimensionales, el IMISP acoge la metodología de Alkire Foster AF para construir inicialmente índices independientes de inclusión social e inclusión productiva. Posteriormente, se analiza la intersección entre estos dos índices para analizar la clasificación de cada individuo, así como la incidencia por dominios o grupos poblacionales de interés, en las categorías de: doble inclusión, doble exclusión, inclusión social – exclusión productiva o, exclusión social – inclusión productiva.

Esquema 1. Intersección de los componentes de inclusión social e inclusión productiva

Componentes	Inclusión productiva	Exclusión productiva
Inclusión social	Doble inclusión	Inclusión social / exclusión productiva
Exclusión social	Exclusión social / inclusión productiva	Doble exclusión

Fuente: (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2019, pág. 32)

El tipo de metodología para la construcción de los índices multidimensionales sigue lo propuesto por Alkire y otros (2015) y se denomina enfoque axiomático -modalidad método de conteo-. Esta

metodología permite observar la acumulación de privaciones en una persona u hogar, identificar a la población pobre y no pobre (excluida / incluida), y agregar la información para estimar el grado de pobreza o exclusión de un dominio geográfico o poblacional específico.

La aplicación del método de AF para el IMISP incluye la definición de dimensiones fundamentales para la inclusión social y la inclusión productiva. Para cada dimensión se seleccionan indicadores, a partir de los cuales se clasifican los individuos u hogares como privados o no, teniendo en cuenta criterios normativos o acuerdos sociales³; de otro lado, para identificar la condición de pobreza o de exclusión, es preciso definir un umbral de concentración de privaciones a partir del cual un hogar o individuo se considera excluido. Lo anterior, se conoce como punto de corte dual en tanto es necesario umbral por indicador, a partir del cual se determina el estado de privación en el indicador particular, y un punto de corte adicional para determinar la condición de pobreza o exclusión, relacionado con una acumulación máxima de privaciones.

Los índices multidimensionales tipo AF requieren la distribución de pesos relativos entre las dimensiones a considerar y; al interior de cada dimensión, entre los indicadores que la conforman. Por esto, este tipo de índices oscilan entre cero (ninguna privación) y 100 (personas u hogares que acumulan todas las privaciones consideradas); para cada unidad de análisis, sean individuos u hogares, el valor del índice corresponde a la sumatoria de los pesos relativos en las privaciones presentes. El valor del índice, a partir del cual se considera la condición de pobreza o exclusión, requiere análisis y decisiones de tipo empírico, definiciones conceptuales o acuerdos sociales.

El método de AF, para la construcción de índices multidimensionales, permite la estimación de la familia de indicadores de Foster-Greer-Thorbecke FGT, aplicados generalmente a indicadores unidimensionales como el de pobreza monetaria. En este informe se presentan los indicadores de *Incidencia e Intensidad* de exclusión social o exclusión productiva, los cuales cumplen la propiedad de *foco en la pobreza*, es decir, cambian solo ante cambios en la situación de las personas pobres o excluidas y son indiferentes ante una mejora de la situación de individuos u hogares incluidos o no pobres.

La *Incidencia* de la exclusión corresponde al conteo de personas excluidas sobre el total de la población, es decir, la proporción de la población que se encuentra excluida. Por su parte, la *Intensidad* corresponde al promedio de las privaciones acumuladas entre la población excluida.

Las propiedades de los indicadores multidimensionales del tipo AF requieren que para cada individuo se puedan analizar diversas dimensiones e indicadores, por lo cual la fuente de información ideal la constituyen las encuestas o estudios poblacionales. Lo anterior delimita la aplicación de este tipo de índices en tanto quedan sujetos a las temáticas por las cuales indague la encuesta, a su representatividad y periodicidad, entre otros elementos. A continuación, se amplían los detalles y características que acompañan la estimación del IMISP-PM.

³ Para la definición de los puntos de referencia a partir de los cuales se define la condición de privación de las personas u hogares en los indicadores seleccionados se utilizan como fuentes la normatividad de cada país, los acuerdos globales de desarrollo como los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, o las metas establecidas en los planes de desarrollo o en los planes sectoriales de mediano y largo plazo. Un ejemplo de esto puede ser el marco normativo laboral en Colombia que establece que la jornada laboral será de máximo 48 horas semanales o la Convención de los Derechos del Niño que establece la educación como un derecho fundamental de los menores de edad; así, en la construcción de un índice multidimensional, se podría considerar en privación a una persona que trabaje más de 48 horas a la semana o un niño, niña o adolescente que se encuentren por fuera del sistema educativo. En los casos en los que no existan acuerdos de este tipo, se puede recurrir a consensos que involucren a expertos, instituciones de carácter público o privado, academia y sociedad civil, con el propósito de definir las dimensiones e indicadores relevantes y los puntos de corte específicos.

A. IMISP para personas mayores

La aplicación del IMISP para personas mayores, acoge la definición de la Ley 1251 (2008), donde se precisa que la población adulta mayor es aquella conformada por personas de 60 años o más. El **propósito** de la Fundación Saldarriaga Concha con la aplicación del IMISP para personas mayores IMISP – PM es *“aportar un indicador que permita monitorear la inclusión social y productiva de las personas mayores de tal forma que sea posible orientar política pública e intervenciones privadas para avanzar en la expansión del bien-estar y en la igualdad de oportunidades para este grupo poblacional”* y además, contar con un instrumento que les permita *“priorizar los énfasis y las sinergias de apuestas de la Fundación”* (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2019, pág. 35).

A diferencia de los indicadores multidimensionales de pobreza donde la unidad de análisis es el hogar, el IMISP – PM tiene como **unidad de análisis** a la persona, entendiendo que la vejez es un proceso individual y que las personas en este momento del curso de vida pueden enfrentar situaciones de discriminación al interior de sus hogares. Sin embargo, es imposible desconocer la influencia de las condiciones del hogar en el bienestar individual, por esto, aun cuando los análisis se presentan a nivel individual, algunos de los indicadores propuestos en el índice dan cuenta de las condiciones de los demás integrantes del hogar. El IMISP – PM se calcula para todos los individuos y se analizan las brechas entre los resultados para las personas mayores y el resto de la población o con algún grupo de referencia, que para el caso de este informe lo constituyen las personas de 40 a 60 años.

La **fuentes de información** para el cálculo del IMISP – PM es la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH del DANE; de acuerdo con el Informe Metodológico de este índice, la fuente de información seleccionada, frente a otras alternativas analizadas, permite identificar a la población adulta mayor, posee una gran riqueza temática, permite desagregar la información por distintos dominios de interés (urbano, rural, departamentos⁴) y tiene garantizada una periodicidad anual (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2019).

De acuerdo con el Informe mencionado, el IMISP – PM incluye **dimensiones e indicadores** que reflejan una noción amplia de inclusión, en tanto se debe calcular para toda la población. Las dimensiones e indicadores seleccionados, tanto para el índice multidimensional de inclusión social como para el índice multidimensional de inclusión productiva que conforman el IMISP – PM, fueron identificados en la literatura y en espacios técnicos de análisis con expertos en envejecimiento y vejez; luego, se realizó un ejercicio de depuración a partir de criterios definidos, donde la principal razón para no considerar algún indicador se relacionó con la ausencia de información, es decir, la fuente seleccionada (GEIH) no indagaba por el indicador de interés.

Los **puntos de corte** para cada indicador, esto es, las condiciones que debe cumplir una persona para ser considerada o no en privación, se definieron a partir de los establecidos para el Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia (Angulo, Diaz, & Pardo, 2011), de la línea de pobreza oficial del país, de disposiciones normativas o técnicas y, del consenso entre los expertos consultados.

1. Índice de Inclusión Social

El Índice de Inclusión Social incluye tres (3) dimensiones: educación, acceso a salud y, vivienda y servicios públicos. A cada una de estas dimensiones se le asigna igual peso (33,3%) y al interior de

⁴ La GEIH permite analizar información desagregada para 23 departamentos y Bogotá. Están excluidos los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Guainía, Vichada, Casanare y Arauca.

cada dimensión se asignan pesos iguales entre los indicadores que la conforman; finalmente, para los indicadores con medición individual y por hogar se distribuye el peso asignado en una proporción 60% y 40%, de tal manera que el elemento individual tenga mayor relevancia sin perder de vista las condiciones del hogar.

El Cuadro 1 presenta las dimensiones e indicadores del Índice Multidimensional de Inclusión Social, así como sus puntos de corte y pesos. Para cada persona se analiza cada uno de estos indicadores; si presenta privación acumula el peso relativo asignado a ese indicador. Una persona se considera excluida socialmente si acumula el 20% o más de las privaciones consideradas⁵.

Cuadro 1. Dimensiones, indicadores, pesos y puntos de corte Índice de Inclusión Social

Componente	Dimensión	Indicador	Punto de corte individual	Punto de corte resto del hogar
Inclusión Social Punto de corte agregado para la exclusión social: 20%	Educación (33,3%)	Analfabetismo (16,65%)	Una persona se considera privada si es mayor de 15 años y no sabe leer ni escribir. (10%)	Una persona se considera privada si al menos uno de los otros integrantes de su hogar, mayor de 15 años, no sabe leer ni escribir. (6,65%)
		Bajo logro educativo (16,65%)	Una persona se considera privada si está en edad escolar (7-17 años) y no cursa el grado de enseñanza correspondiente a su edad, o si es mayor de 17 años y acumula menos de 9 años de educación. (10%)	Una persona se considera privada si al menos uno de los otros integrantes de su hogar, que esté en edad escolar (7-17 años) no cursa el grado de enseñanza correspondiente a su edad, o si siendo mayor de 17 años acumula en promedio menos de 9 años de educación. (6,65%)
	Acceso a salud (33,3%)	Sin aseguramiento en salud (16,65%)	Una persona se considera privada si no está afiliada a un régimen de seguridad social en salud. (10%)	Una persona se considera privada si al menos uno de los otros integrantes de su hogar, mayor de 5 años, no se encuentra afiliado a un régimen de seguridad social en salud. (6,65%)
		Sin acceso a servicios de salud - condiciones financieras (16,65%)	Una persona se considera privada si en los últimos 12 meses no contó con los recursos para pagar los servicios de asistencia médica u hospitalización en la EPS o ARS, ante una necesidad. (10%)	Una persona se considera privada si al menos uno de los otros integrantes de su hogar, no contó con los recursos para pagar los servicios de asistencia médica u hospitalización en la EPS o ARS, ante una necesidad. (6,65%)
	Vivienda y servicios públicos (33,3%)	Sin acceso a fuente de agua mejorada (6,66%)	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar urbano que no cuenta con servicio de acueducto; o a un hogar rural que obtiene el agua de una fuente diferente a acueducto por tubería, otra fuente por tubería, pozo con bomba o pila pública.	
		Inadecuada eliminación de excretas (6,66%)	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar urbano que cuenta no con servicio público de alcantarillado; o a un hogar rural con inodoro sin conexión a alcantarillado, inodoro sin conexión a pozo séptico o, sin letrina.	

⁵ De acuerdo con la Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS (2019) este punto de corte es razonable toda vez que el promedio del índice multidimensional de inclusión social para los pobres por ingreso estuvo alrededor del 79% para el año 2017. Es decir, un 21% se encontraba en exclusión.

	Pisos inadecuados (6,66%)	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar que habita una vivienda cuyos pisos son de tierra.
	Paredes inadecuadas (6,66%)	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar urbano donde las paredes de la vivienda son de un material diferente a ladrillo, bloque, material prefabricado, piedra, madera pulida, adobe o tapia pisada o, bahareque; o a un hogar rural donde las paredes de la vivienda son de un material diferente a ladrillo, bloque, material prefabricado, piedra, madera pulida, adobe o tapia pisada, bahareque, madera burda, tabla o, tablón.
	Hacinamiento crítico (6,66%)	Una persona se considera privada si pertenece a un hogar urbano donde hay tres (3) o más personas por cuarto; o a un hogar rural donde hay cuatro (4) o más personas por cuarto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS (2019) y (2021)

2. Índice de Inclusión Productiva

Por su parte, el Índice de Inclusión Productiva está conformado por dos (2) dimensiones: ingreso y acceso a trabajo de calidad; a cada una de estas dimensiones se les asigna un peso del 50%. En este indicador, la dimensión de ingreso solo incluye la condición de no pobre por ingresos tanto a nivel individual como del resto del hogar; esto corresponde a que conceptualmente no es posible estar incluido productivamente si se es pobre por ingreso. De esta forma ser no pobre monetario se constituye en una condición necesaria para ser considerado en inclusión productiva.

Para el caso de la dimensión de acceso a trabajo de calidad, se distribuye el peso total de la dimensión de manera equitativa entre los indicadores que la conforman. El Índice de Inclusión Productiva, al igual que el de Inclusión Social, distribuye el peso asignado en una proporción 60% y 40% para los indicadores con medición individual y colectiva.

El Cuadro 2 presenta las dimensiones e indicadores del Índice Multidimensional de Inclusión Productiva, así como sus puntos de corte y pesos. Para cada persona se analiza su situación frente a cada uno de estos indicadores; si presenta privación acumula el peso relativo asignado a ese indicador. Una persona se considera excluida productivamente si acumula el 30% o más de las privaciones consideradas⁶.

Cuadro 2. Dimensiones, indicadores, pesos y puntos de corte Índice de Inclusión Productiva

Componente	Dimensión	Indicador	Punto de corte individual	Punto de corte resto del hogar
Inclusión Productiva	Ingreso (50%)	Pobreza por ingresos (50%)	Una persona se considera privada si su ingreso per cápita es inferior a la línea de pobreza. (30%)	Una persona se considera privada si el ingreso per cápita del resto de integrantes de su hogar es inferior a la línea de pobreza. (20%)
	Acceso a trabajo de calidad (50%)	No ocupado (12,5%)	Una persona se considera privada si se encuentra desempleada o inactiva. Se exceptúan las personas inactivas que se dedican a oficios del hogar, están pensionadas o son mayores de 60 años y reciben	Una persona se considera privada si al menos uno de los otros integrantes de su hogar, mayor de 18 años está desempleado o inactivo. Se exceptúan las personas inactivas que tienen entre 18 y 24 años y se encuentran

⁶ De acuerdo con el Informe Metodológico del IMISP, este criterio es exigente en tanto está por encima del promedio del Índice de Inclusión Productiva para la población pobre por ingreso dado que por construcción se debe garantizar que ninguna persona cuyo ingreso per cápita sea igual o menor a la línea de pobreza pueda considerarse en inclusión productiva.

			ingresos por arriendos o ayudas. <u>(7,5%)</u>	estudiando, las que se dedican a oficios del hogar, están pensionadas o son mayores de 60 años y reciben ingresos por arriendos o ayudas. <u>(5%)</u>
		No cotizante a pensión <u>(12,5%)</u>	Una persona se considera privada si no recibe pensión o, si estando ocupada o inactiva, no cotiza a pensión. <u>(7,5%)</u>	Una persona se considera privada si al menos uno de los otros integrantes de su hogar, mayor de 12 años no recibe pensión o, si estando ocupado o inactivo, no cotiza a pensión. <u>(5%)</u>
		Trabaja más 48 horas semanales <u>(12,5%)</u>	Una persona se considera privada si está ocupada y trabaja más de 48 horas semanales. <u>(7,5%)</u>	Una persona se considera privada si al menos uno de los otros integrantes de su hogar, está ocupado y trabaja más de 48 horas semanales. <u>(5%)</u>
		Subempleo por competencias <u>(12,5%)</u>	Una persona se considera privada si está ocupada y manifiesta querer cambiar de trabajo porque sus capacidades no están siendo aprovechadas. <u>(7,5%)</u>	Una persona se considera privada si al menos uno de los otros integrantes de su hogar, está ocupado y manifiesta querer cambiar de trabajo porque sus capacidades no están siendo aprovechadas. <u>(5%)</u>

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS (2019) y (2021)

III. Análisis simultáneo de la inclusión social y productiva: Evolución 2012 -2021

De acuerdo con lo presentado en apartados anteriores, el bien-estar de las personas precisa de su inclusión y participación en los procesos sociales, económicos y políticos de la sociedad a la que pertenecen. Una forma de aproximarse a la condición de inclusión de un grupo poblacional particular es analizar su inclusión productiva, es decir, su acceso a opciones de trabajo con fuentes de ingresos suficientes y sostenibles que les permitan superar la pobreza monetaria, en conjunto con su inclusión social, entendida como el acceso efectivo a servicios sociales.

A partir de la estimación para cada persona de su estado de inclusión social e inclusión productiva, utilizando los índices señalados en la sección precedente, se puede obtener la distribución de la población en las categorías de: doble inclusión, doble exclusión, inclusión social – exclusión productiva o, exclusión social – inclusión productiva.

Para considerar a una persona en doble inclusión es preciso que tenga acceso a un conjunto básico de bienes y servicios sociales (inclusión social) y, de manera simultánea perciba un monto de ingresos superior a la línea de pobreza y tenga un trabajo de calidad (inclusión productiva); por su parte, cuando una persona no logra estar incluido ni social ni productivamente se considera en exclusión (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2021).

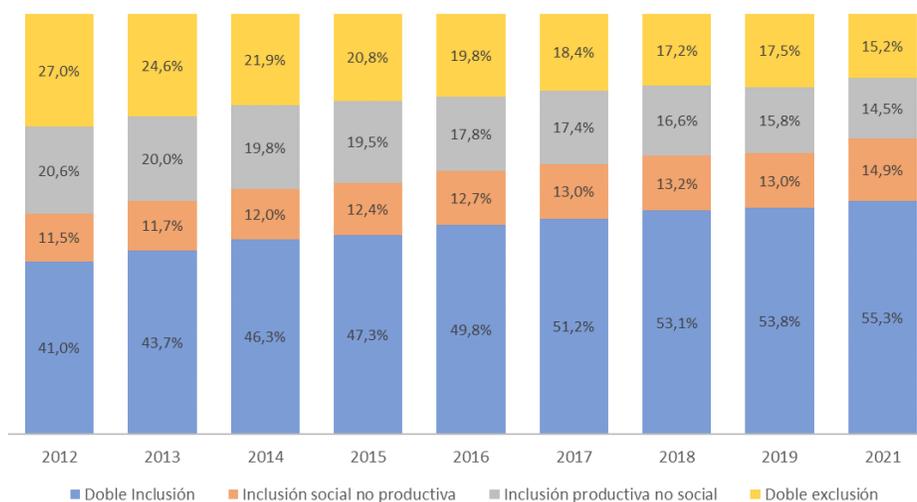
A. Distribución de la población mayor de 60 años por categorías de inclusión

La inclusión de las personas mayores de 60 años ha venido avanzando de manera sostenida desde el año 2012. Sin embargo, cerca del 45% de las personas mayores de 60 años aun presenta algún nivel de exclusión y un 15,2% está excluido en las dimensiones social y productiva.

No se observan diferencias importantes por sexo en los indicadores de doble inclusión y exclusión para las personas mayores de 60 años. Para 2021, las mujeres tienen una proporción ligeramente mayor de doble inclusión y una proporción casi igual a la de los hombres en términos de exclusión. Sin embargo, si se analizan por separado la inclusión social y la productiva se encuentra que las mujeres tienen una mayor representación en el primer grupo mientras que los hombres, en una mayor proporción, están incluidos productivamente.

La inclusión de las personas mayores de 60 años presenta una gran heterogeneidad entre los departamentos del país. Para 2021, Risaralda se ubica como el departamento más favorable para la inclusión de las personas mayores, seguido de Bogotá, Meta, Caldas y Valle del Cauca. Mientras que La Guajira, Córdoba, Magdalena, Chocó y Cesar constituyen los territorios con condiciones menos favorables para la inclusión de las personas mayores.

Gráfica 2. Distribución de la población mayor de 60 años por categorías de inclusión, 2012 -2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

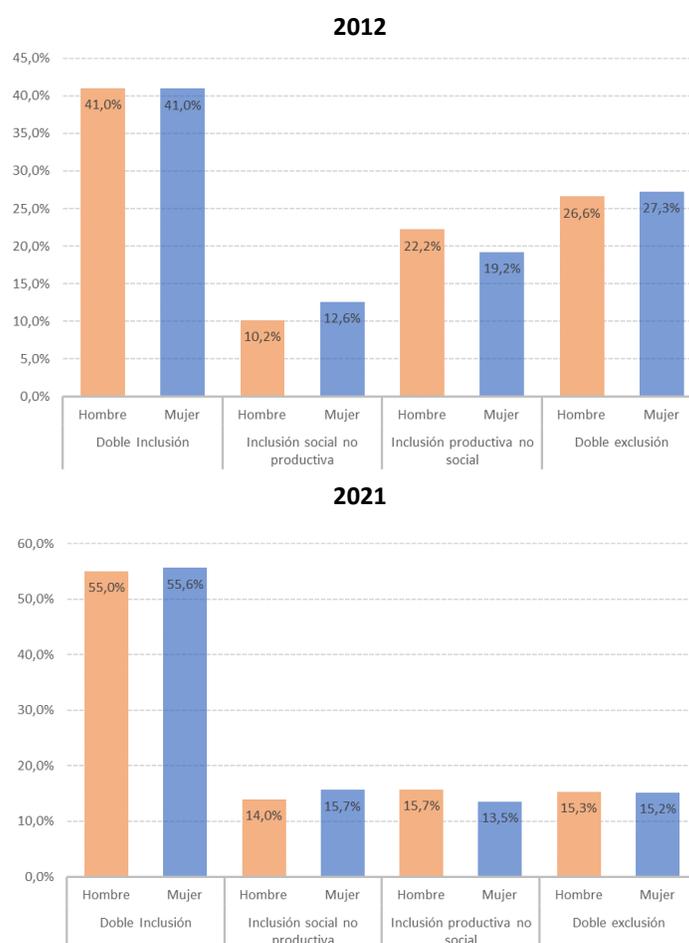
Entre los años 2012 y 2021, se ha observado una mejora continua en la inclusión de las personas mayores de 60 años en nuestro país. La doble inclusión de esta población pasó de 41% en 2012 a 55,3% en 2021, lo que representa una mejora superior a los 14 puntos porcentuales pp en nueve (9) años; por su parte, la exclusión de las personas mayores pasó de 27% en 2012 a 15,2% en 2021. Al comparar los datos 2019 y 2021 se encuentra que, los efectos negativos esperados por la pandemia por Covid -19 en términos de inclusión, que posiblemente fueron evidentes en 2020, se revirtieron o se corrigieron en el año 2021; en ese último año se observa un nivel ligeramente mayor de doble inclusión y una disminución en la proporción de doble exclusión, en comparación con el

año 2019⁷. A pesar del mantenimiento de la tendencia favorable en términos de inclusión, no se debe perder de vista que para 2021 el 44,7% de las personas mayores de 60 años aun presenta algún nivel de exclusión y que el 15,2% se encuentran excluidos social y productivamente.

1. Diferencias por sexo

Al desagregar por sexo la distribución de la población mayor de 60 años entre categorías de inclusión, se encuentra que en doble inclusión y doble exclusión los porcentajes son similares. De manera general se observa que, una mayor proporción de mujeres está incluida socialmente al compararlas con los hombres, situación que se revierte para la inclusión productiva. Lo anterior puede estar relacionado con la permanencia de construcciones culturales que asignan a los hombres roles asociados a los ámbitos productivos y de generación de ingresos; sin embargo, esas brechas muestran una reducción al comparar los datos de 2012 y 2021.

Gráfica 3. Distribución de la población mayor de 60 años por categorías de inclusión y sexo, 2012 y 2021



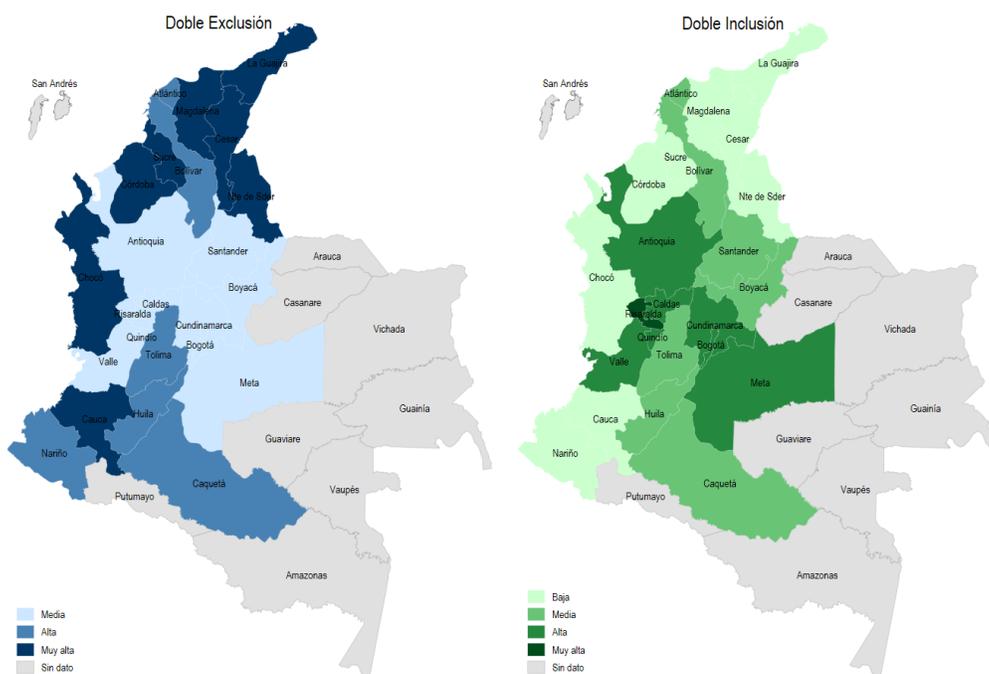
Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012 y 2021

⁷ La población mayor de 60 años se vio afectada de manera desproporcionada por la pandemia por Covid-19 en dimensiones que no se recogen en el IMISP-PM; por ejemplo, de acuerdo con el diagnóstico de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022 – 2031, las defunciones en este grupo de edad aumentaron en un 25% entre los años 2019 y 2020 (Decreto 681, 2022, pág. 25).

2. Diferencias por departamento

La inclusión de las personas mayores de 60 años tiene un comportamiento heterogéneo entre los departamentos del país⁸. De acuerdo con lo presentado en la Ilustración 1, la doble inclusión presenta una mayor heterogeneidad entre departamentos mientras que la doble exclusión presenta un poco más de homogeneidad⁹. Los departamentos de la Costa Caribe, con excepción de Atlántico y Bolívar, presentan muy alto nivel de exclusión y bajos niveles de inclusión; este comportamiento se observa también en Chocó, Cauca y Norte de Santander; en contraste, Risaralda presenta una muy alta inclusión y media exclusión convirtiéndose en el departamento con los mejores niveles de inclusión y menores niveles de exclusión de personas mayores de 60 años en Colombia en 2021.

Ilustración 1. Departamentos de Colombia y niveles de exclusión e inclusión 2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE - GEIH 2021

De acuerdo con el Informe 2019 del IMISP – PM (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2021), para el año 2019, Bogotá presentaba la menor proporción de exclusión, acompañada de la mayor proporción de inclusión, ubicándose como el territorio más favorable en términos de inclusión para la población mayor de 60 años; sin embargo, para 2021 Bogotá tuvo una ligera desmejora en términos de doble inclusión al tiempo que se registró un buen desempeño de Risaralda, lo cual ubica a este último departamento como el territorio con mejores condiciones para

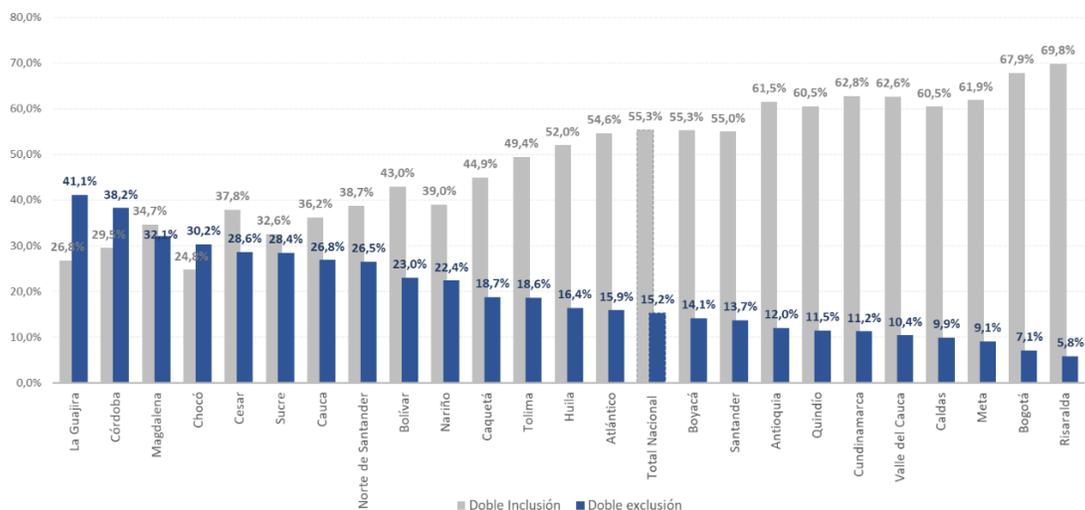
⁸ No se presenta información para los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Guainía, Vichada, Casanare y Arauca, dado que la GEIH no es representativa para estos territorios.

⁹ Siguiendo la metodología de la Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS (2021) se construyeron los niveles de doble inclusión y doble exclusión tomando como parámetros la media de ambos indicadores y su desviación estándar. Los niveles muy altos corresponden a aquellos que están por encima de la media más una desviación estándar, los valores altos son aquellos que están por encima de la media sin superar una desviación estándar más allá de la media, los valores medios son aquellos iguales o menores a la media, y los valores bajos son aquellos que están por debajo de la media menos una desviación estándar. De acuerdo con esta clasificación, la doble inclusión es más heterogénea entre departamentos (permite construir los cuatro niveles propuestos), mientras que, la doble exclusión presenta un comportamiento un poco más homogéneo (permite construir sólo tres niveles de exclusión).

la inclusión de la población adulta mayor en el año 2021. Para este último año, Risaralda, Bogotá, Meta, Caldas y el Valle del Cauca son los departamentos con menores niveles de exclusión del país, acompañados de buenos niveles de inclusión para la población mayor de 60 años.

En el otro extremo de los territorios mencionados están aquellos departamentos con altos niveles de exclusión que superan sus niveles de inclusión. Para el año 2021 estos departamentos son La Guajira, Córdoba y Chocó; Magdalena, aun cuando tiene altos niveles de exclusión, este no supera su nivel de doble inclusión.

Gráfica 4. Doble inclusión y exclusión de personas mayores de 60 años por departamento 2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE - GEIH 2021

B. Brechas en inclusión entre población mayor de 60 y la población de 40 a 60 años

Históricamente se había observado una desventaja en términos de doble inclusión para las personas mayores de 60 años en relación con los de 40 a 60. Sin embargo, desde 2018 ha disminuido la doble inclusión de los de 40 a 60 al tiempo que se mantiene el crecimiento en este indicador para los mayores de 60, lo que condujo a poner a estos últimos en una ligera ventaja para 2021 en términos de doble inclusión.

La exclusión de las personas de 40 a 60 ha sido menor que la de las personas mayores de 60 años entre los años 2012 y 2021. Para ambos grupos de edad se observa una disminución a lo largo del periodo de referencia, con un ritmo más acelerado para los mayores de 60 años.

En la zona urbana, el comportamiento de la inclusión para la población de 40 a 60 y la población mayor de 60 años siguió la tendencia observada para el total del país. Sin embargo, en la zona urbana se observan mayores niveles de doble inclusión y menores niveles de exclusión para ambos grupos.

En la zona rural, la exclusión fue superior a la doble inclusión para las personas de 40 a 60 años hasta el año 2017 y para las personas mayores de 60 años hasta el año 2019. En esta zona se observa una disminución de las brechas de inclusión entre la población de 40 a 60 años y la de mayores de 60.

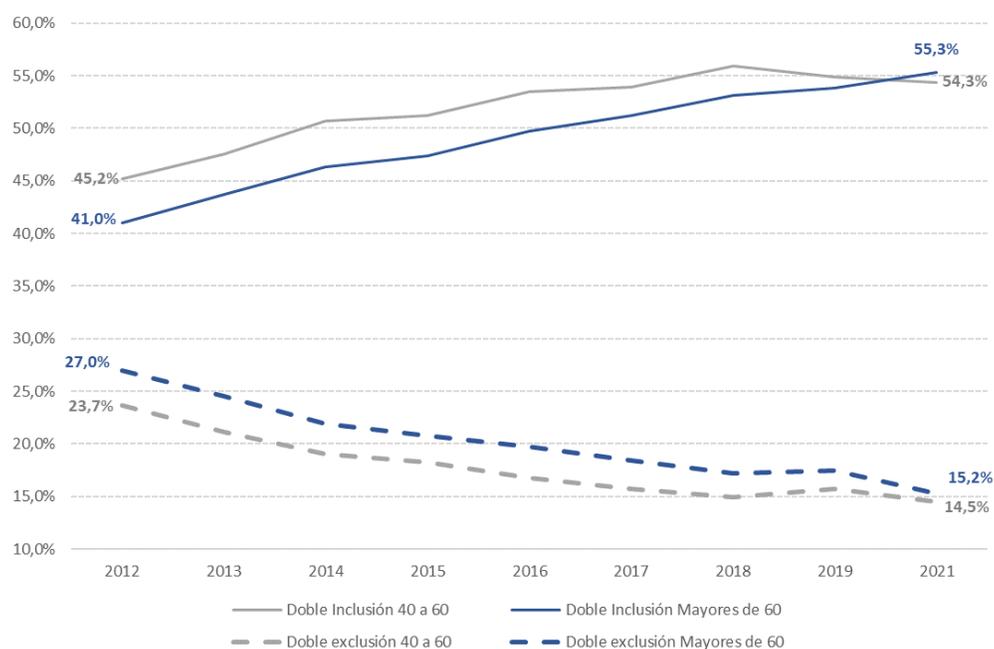
La brecha urbano rural en doble inclusión para los mayores de 60 años, fue en 2012 de 30,6 pp y para 2021 se encontraba en 28,1 pp; un avance discreto que mantiene en desventaja a la población mayor de las zonas rurales. Por su parte, la brecha en exclusión pasó de 20,5 a 13,4 pp en el mismo periodo.

El IMISP – PM se puede calcular para toda la población; sin embargo, los informes anuales anteriores han propuesto la comparación de la inclusión de las personas mayores de 60 años con la población de 40 a 60 años, que constituye su grupo etario más cercano.

En relación con la doble inclusión (líneas continuas Gráfica 5), la serie nos muestra que entre 2012 y 2018, aumentó la proporción de población en esta condición para ambos grupos de edad, manteniendo a la población de 40 a 60 años con alguna ventaja en términos de doble inclusión entre los años mencionados. Sin embargo, desde 2018 la doble inclusión de la población de 40 a 60 años empezó a decrecer, lo que, en conjunto con el aumento sostenido de la doble inclusión para los mayores de 60 años, hizo que para 2021 se observe una ligera ventaja en términos de doble inclusión para estos últimos.

Por su parte, la exclusión (líneas discontinuas Gráfica 5) muestra una disminución sostenida entre 2012 y 2021 para ambos grupos de edad, salvo un pequeño repunte observado entre 2018 y 2019. No obstante, se observa que la disminución de la doble exclusión ha sido más acelerada para el grupo de mayores de 60, lo que ha llevado a un cierre de la brecha entre los dos grupos, la cual es mínima para el año 2021 (0,7 puntos porcentuales).

Gráfica 5. Doble inclusión y exclusión, personas de 40 a 60 años y mayores de 60, 2012-2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

A continuación, se presentan las series de doble inclusión y exclusión para las personas de 40 a 60 años y las personas mayores de 60 años, por zona de residencia. El panel superior de la Gráfica 6 muestra las series mencionadas para la zona urbana; en general se observa un comportamiento similar al registrado para el total del país, con la diferencia que en la zona urbana siempre se presentan, para ambos grupos, mayores niveles de doble inclusión y menores niveles de exclusión en cualquiera de los años.

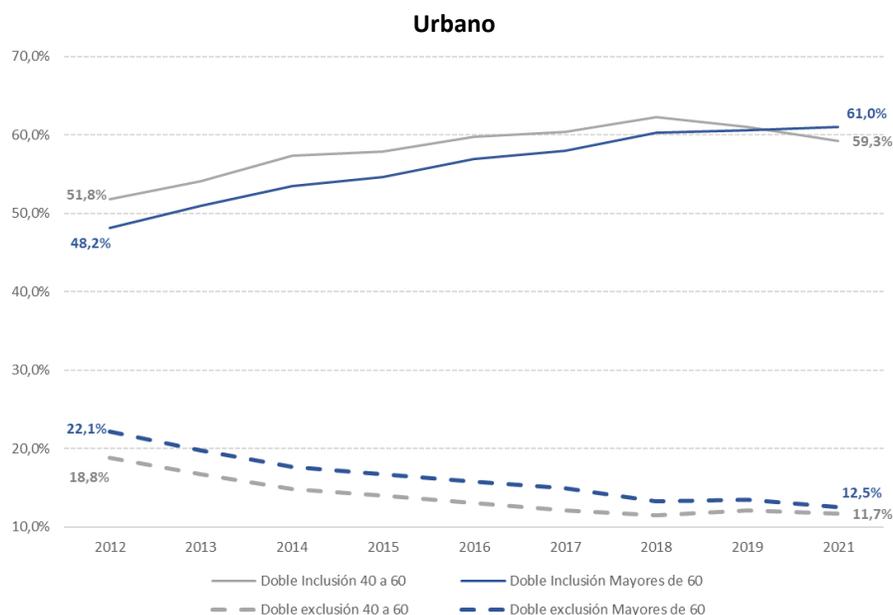
En la zona urbana, al igual que para el total del país, la doble inclusión mejoró de manera sostenida para ambos grupos etarios entre 2012 y 2018, aunque de manera más acelerada para el grupo de mayores de 60 años, lo que condujo a una disminución de la brecha de doble inclusión observada al

inicio del periodo de referencia. A partir de 2018, la doble inclusión del grupo de 40 a 60 años ha venido disminuyendo mientras que la del grupo de mayores de 60 continuo en aumento; esto lleva a que, para el año 2021, la doble inclusión del grupo de mayores de 60 años supere a la observada para los de 40 a 60.

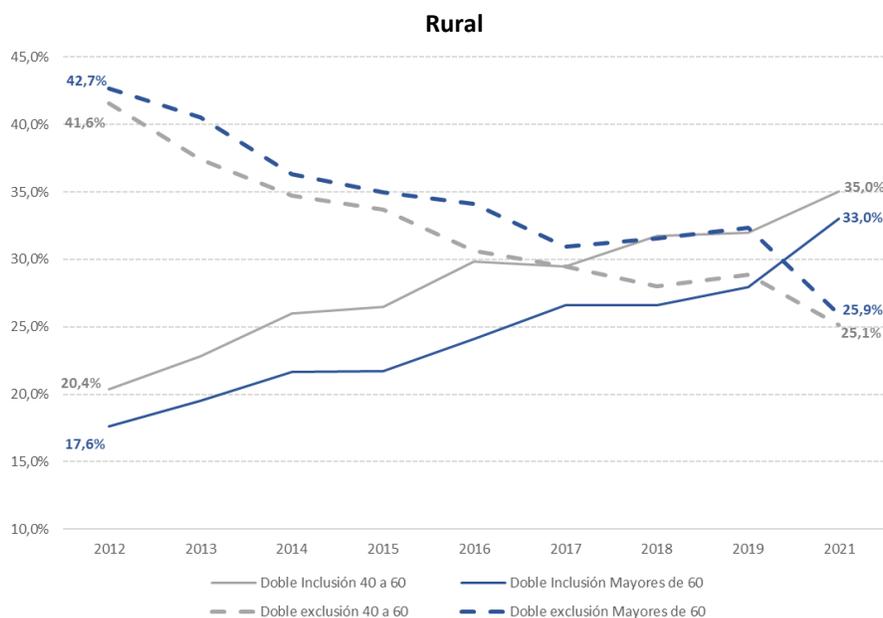
La desmejora en la doble inclusión de las personas de 40 a 60 años inició antes de la pandemia por Covid-19, lo que coincide con lo observado en términos de pobreza monetaria que tuvo un leve repunte entre 2018 y 2019¹⁰. En términos de doble inclusión, es posible que la pandemia haya acentuado la desmejora que había iniciado desde 2019 para la población de 40 a 60 años; por su parte, en términos de doble inclusión, la pandemia desaceleró, la tendencia creciente que se observaba para los mayores de 60 años teniendo en cuenta lo observado entre 2019 y 2021.

El comportamiento de la doble exclusión para los dos rangos de edad en la zona urbana sigue el comportamiento observado para el total del país, esto es, una disminución a lo largo del periodo de referencia, la cual ha sido un poco más acelerada para los mayores de 60 años, lo que ha llevado a una disminución de la brecha, sin embargo, para 2021, exclusión de los mayores de 60 continúa estando un poco por encima que la de las personas de 40 a 60 años.

Gráfica 6. Doble inclusión y exclusión, personas de 40 a 60 años y mayores de 60 por zona de residencia, 2012-2021



¹⁰ De acuerdo con el DANE (2022a), entre 2018 y 2019, la incidencia de la pobreza monetaria aumentó en 1 punto porcentual para el total nacional; este revés, observado antes del inicio de la pandemia, se aceleró para 2020. Entre 2020 y 2021 se vuelve a observar una disminución en la incidencia de la pobreza monetaria pero aún no se alcanzan los niveles previos a la pandemia.



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

El panel inferior de la Gráfica 6 muestra las series de doble inclusión y exclusión para la zona rural en los grupos etarios que hemos venido comparando. El comportamiento de la doble inclusión y la exclusión en la zona rural presenta diferencias importantes en comparación con lo observado para el total del país o la zona urbana. Para el total del país y en la zona urbana, la doble inclusión siempre ha superado a la exclusión a lo largo del periodo de referencia; mientras que, en la zona rural, la exclusión fue superior a la doble inclusión para las personas de 40 a 60 años hasta el año 2017 y para las personas mayores de 60 años hasta el año 2019.

La doble inclusión para ambos grupos etarios en la zona rural ha tenido un crecimiento sostenido entre los años 2012 y 2021. Entre las dos últimas observaciones se observa un crecimiento un poco más acelerado de la doble inclusión para las personas mayores de 60 años lo que ha permitido cerrar la brecha que se observa entre los dos grupos a lo largo de la serie, sin embargo, esta no se ha eliminado del todo y para 2021 la doble inclusión de las personas de 40 a 60 años aun superaba, en 2 puntos porcentuales, a la de los mayores de 60 años.

En términos de doble exclusión, se observa una disminución acelerada para ambos grupos entre los años 2012 y 2017, una disminución más discreta en el periodo 2017 – 2019, y una caída importante entre 2019 y 2021, la cual fue más significativa para el grupo de mayores de 60 años. Como resultado, en 2021, la doble exclusión de los mayores de 60 años es apenas un poco mayor a la observada para el grupo de 40 a 60 años.

En general, se observa un avance en términos de inclusión para las personas mayores de 60 años si se les compara con la población de 40 a 60 años de su misma zona de residencia, sin embargo, se mantienen importantes diferencias entre la población mayor de 60 años que reside en zonas urbanas en comparación con quienes residen en zonas rurales. Para el año 2021, el 33% de las personas mayores de 60 años de la zona rural se encontraba en doble inclusión frente a un 61% en la zona urbana; mientras que, en exclusión se encontraba el 25,9% de las personas mayores de 60 años en la zona rural frente a un 12,5% en la zona urbana.

IV. El IMISP – PM como insumo para la priorización de territorios y el diseño de acciones de promoción de la inclusión de las personas mayores

El IMISP – PM permite caracterizar la situación de las personas mayores de 60 años en nuestro país en términos de su inclusión social y productiva. Como se muestra en este informe, el IMISP-PM no tiene un comportamiento homogéneo entre zonas de residencia o entre departamentos, lo que refleja diferencias en la diversidad de opciones de elección de las personas que pertenecen a este grupo etario y, por ende, desigualdades en el nivel de bien-estar que pueden alcanzar.

Las entidades encargadas de implementar la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la garantía de los derechos de las personas mayores, como la Fundación Saldarriaga Concha, pueden priorizar los territorios a intervenir o proponer esquemas técnicos y operativos para el desarrollo de sus apuestas estratégicas teniendo en cuenta los resultados del IMISP- PM. Este informe retoma y actualiza la propuesta de clasificación de territorios para orientar los propósitos señalados, presentada en el Informe del IMISP – PM del año 2019 (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2021).

De acuerdo con el señalado informe, los departamentos del país se pueden clasificar teniendo en cuenta tres aspectos: la proporción de población mayor de 60 años que se encuentra en exclusión, la concentración de personas mayores y según la categoría de subregiones funcionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (Ver Anexo 3).

Esta propuesta de clasificación integra tres (3) fuentes de información que consideran en su conjunto las condiciones de la población mayor de 60 años en términos de inclusión, la importancia relativa de la población de interés en el total de la población del departamento, y características del territorio que dan cuenta de la complejidad de su funcionamiento e integración. A continuación, se presentan los detalles de cada uno de estos criterios.

- *Proporción de población mayor de 60 años en exclusión.* Para definir este criterio se analiza el porcentaje de personas mayores que se encuentra de manera simultánea en exclusión social y exclusión productiva para cada departamento, a partir de lo cual se dividen en cuatro categorías de exclusión: muy alta (por encima del promedio nacional más una desviación estándar), alta (mayor al promedio nacional y menor al promedio nacional más una desviación estándar), media (menor al promedio nacional y mayor al promedio nacional menos una desviación estándar) y baja (menor al promedio nacional menos una desviación estándar).
- *Concentración de población mayor de 60 años.* A partir de las proyecciones de población del DANE para el año 2021, se estima para cada departamento la proporción de la población de 60 años y más en la población total. Esta proporción se compara con la del total del país (13,9%); así, los departamentos cuya proporción de población de 60 años y más esté por encima del valor de referencia se clasifican en alta concentración y los que estén por debajo en baja concentración.
- *Clasificación según subregiones funcionales OCDE.* Para este criterio se retoma la clasificación de departamentos según su grado de ruralidad, siguiendo las categorías de subregiones funcionales de la OCDE: rural remoto, rural cercano, intermedio o urbano (DNP, 2019), citado en (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2021).

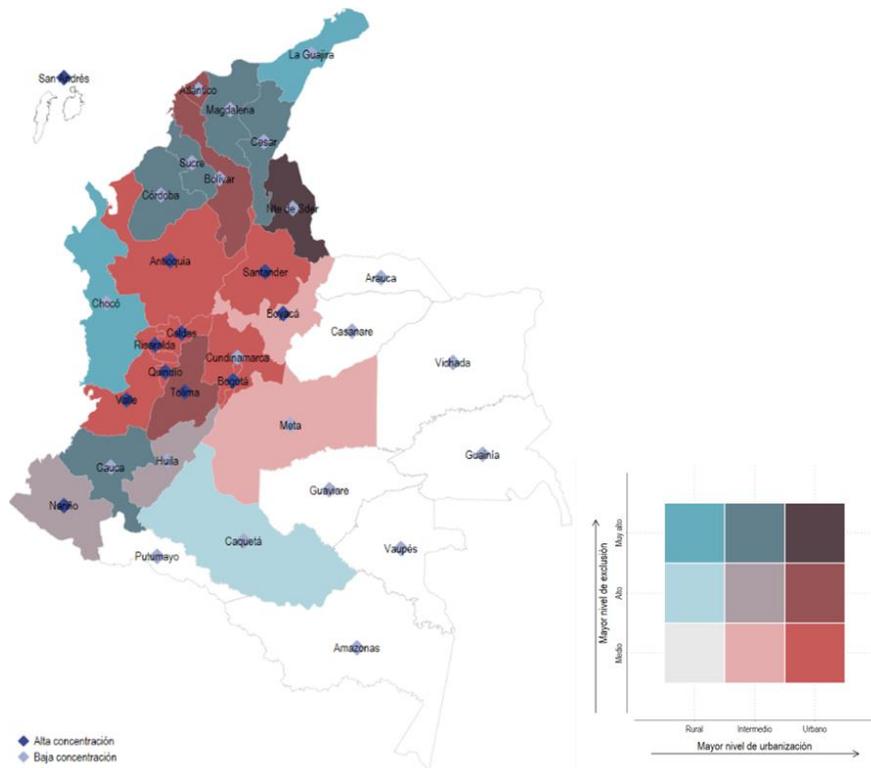
Esquema 2. Criterios para la caracterización de departamentos para el desarrollo de acciones de promoción de la inclusión de personas mayores

NIVEL DE EXCLUSIÓN	CONCENTRACIÓN POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS	TIPOLOGÍAS OCDE
<ul style="list-style-type: none"> Muy alta Alta Media Baja 	<ul style="list-style-type: none"> Alta concentración Baja concentración 	<ul style="list-style-type: none"> Rural remoto Rural cercano Intermedio Rural

Fuente: (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2021, pág. 12)

La clasificación de los departamentos del país a partir de los criterios señalados constituye un insumo para la comprensión del contexto donde organizaciones de carácter público o privado pretendan desarrollar acciones que contribuyan a mejorar los niveles de inclusión de la población de adultos mayores. Las acciones deben ser diferenciadas conforme a la clasificación del territorio a intervenir aplicando los criterios propuestos; de acuerdo con el Informe 2019, esta clasificación “facilita la focalización geográfica de las intervenciones y contribuye a la identificación de posibles retos operativos” (pág. 12).

Ilustración 2. Departamentos de Colombia, nivel de exclusión, de ruralidad (categorías OCDE) y de concentración de población de 60 años y más



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE - GEIH 2021

Los resultados de este ejercicio se presentan en la Ilustración 2. La escala cromática combina las variables de nivel de ruralidad y nivel de exclusión, los tonos van desde los más tenues a

los más intensos conforme avanza el nivel de urbanización (gama de rojos) o exclusión (gama de verdes). De acuerdo con esta escala La Guajira es un departamento rural, con muy alto nivel de exclusión; Antioquia, Valle, Cundinamarca, Bogotá, Santander y los departamentos del eje cafetero son departamentos mayoritariamente urbanos con media exclusión; y Norte de Santander es un departamento mayoritariamente urbano con muy altos niveles de exclusión.

Adicionalmente, cada departamento está acompañado de un rombo de tonos azules que indica alta o baja concentración de población mayor de 60 años; así, Cundinamarca y Bogotá, constituyen territorios mayoritariamente urbanos con nivel medio de exclusión, pero presentan diferencias en la concentración de personas mayores. (Para más detalle ver Anexo 4).

V. Índice de Inclusión Social e Índice de Inclusión Productiva

Las secciones anteriores de este informe, en especial la parte III, se concentraron en la distribución de la población entre las cuatro categorías que se derivan del análisis conjunto de los componentes de inclusión social e inclusión productiva que conforman el IMISP – PM, con un énfasis en la doble inclusión y la doble exclusión en tanto representan las condiciones extremas en el análisis de la participación social y económica de las personas en un contexto particular. Esta sección presentará los análisis de cada uno de los componentes de manera independiente, para comprender las dinámicas particulares de la inclusión social y la inclusión productiva.

A. Evolución 2012 -2021 para personas de 40 a 60 años y personas mayores de 60 años

Para 2021, un 29,8% de la población mayor de 60 años se encontraba en exclusión social y un 30,2% en exclusión productiva.

La población mayor de 60 años presenta mayores niveles de exclusión social en relación con la población de 40 a 60 años, sin embargo, la brecha observada entre los dos grupos se ha venido reduciendo entre 2012 y 2021, periodo en el cual ambos grupos han evolucionado favorablemente en esta dimensión.

En términos de inclusión productiva los avances son más lentos, incluso se observa en los últimos años una desmejora para el grupo de 40 a 60 años y un estancamiento en el indicador para los mayores de 60 años.

Para 2021, un 22,8% de la población mayor de 60 años en la zona urbana y un 57,1% en la zona rural se encuentra excluida socialmente. La exclusión social de este grupo de edad avanza favorablemente en ambas zonas, aunque a un ritmo más acelerado en lo urbano lo que ha aumentado la brecha por zonas de residencia.

La exclusión productiva de la población mayor de 60 años para 2021 alcanzó un 28,7% en la zona urbana y un 30,2% en la zona rural. La brecha entre estos dos grupos ha disminuido en los últimos años por la desmejora en las condiciones de la zona urbana más que por un progreso significativo en la zona rural.

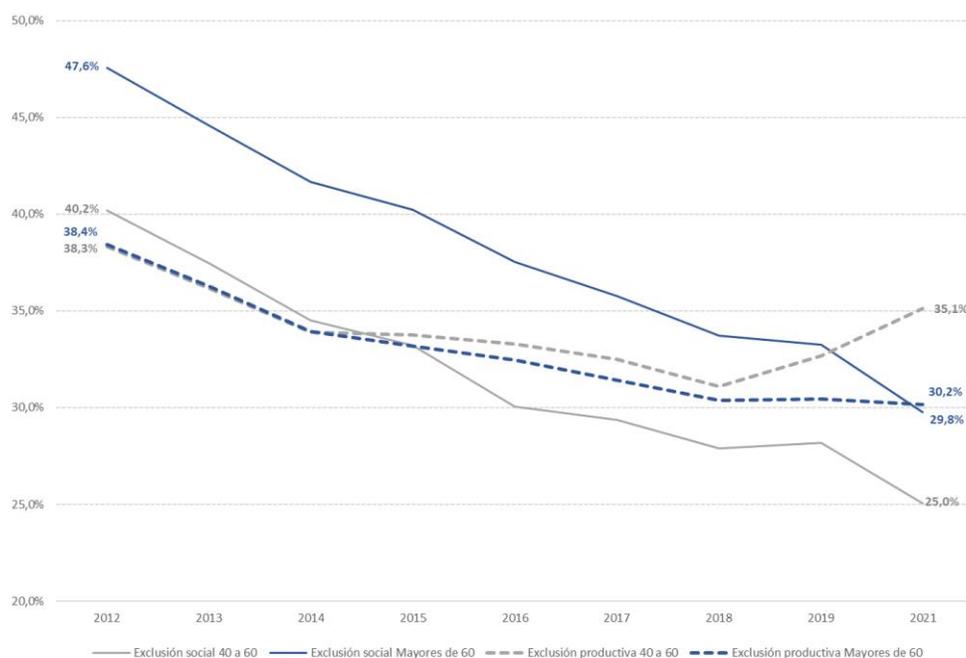
Para 2012, en la zona urbana la exclusión social superaba a la exclusión productiva, situación que se revirtió para el último año en el caso de la población mayor de 60 años, como resultado de un mejor ritmo de avance en la inclusión social. En la zona rural aún se observan mayores niveles de exclusión social que productiva.

A lo largo de los años, las mujeres mayores de 60 años han tenido menores niveles de exclusión social que los hombres. Los hombres, por su parte, presentan menores niveles de exclusión productiva.

Particularmente, la Gráfica 7 describe el porcentaje de la población que se encuentra en exclusión, es decir, aquellos que acumulan un umbral de privaciones tanto desde la perspectiva social como la productiva. Dicha gráfica muestra, para el total del país, la evolución de la exclusión social y productiva entre 2012 y 2021, para la población de 40 a 60 años y la población de mayores de 60 años.

De manera general se observa que la dinámica social para los dos grupos etarios ha evolucionado de manera favorable entre 2012 y 2021. La proporción de la población mayor de 60 años en exclusión para 2021 fue del 29,8%, lo que significa una reducción cercana a los 18 pp en relación con 2012. De igual manera, las personas de 40 a 60 años han presentado una menor proporción de exclusión social a lo largo de los años. Además, la brecha en exclusión social entre los dos grupos se ha venido reduciendo, aunque para 2021 era aun de 4,7 pp.

Gráfica 7. Exclusión social y productiva mayores de 60 años y población de 40 a 60, 2012 -2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

En cuanto a la exclusión productiva, una primera mirada de la serie nos muestra que su evolución, por lo menos para los mayores de 60 años, si bien ha sido favorable a lo largo de los años, evidencia un ritmo de avance menos acelerado si se le compara con la reducción de la exclusión social.

La exclusión productiva de las personas de 40 a 60 años, al igual que la del grupo de mayores de 60, venía evolucionando lento, pero favorablemente hasta 2018; desde ese año, la exclusión ha tenido un repunte para dicho grupo poblacional. Lo anterior podría estar relacionado con que una mayor proporción de estas personas está en el mercado laboral y se vieron más afectados por las dinámicas económicas de los últimos años, en especial de la coyuntura de decrecimiento en 2020¹¹ a raíz del COVID. La situación descrita llevó a la aparición de una brecha, a favor de la población de mayores

¹¹ De acuerdo con el DANE (2022b), en los tres últimos trimestres de 2020, la economía Colombia experimentó una fuerte contracción, reflejada en el decrecimiento del Producto Interno Bruto PIB.

de 60 años en términos de inclusión productiva que en todo caso no se presenta por una mejora sustancial en la inclusión productiva de la población adulta mayor sino por una desmejora de la situación de la población de 40 a 60 años.

Al inicio del periodo de referencia, para ambos grupos, la exclusión social era mayor que la exclusión productiva, situación que se revierte para el grupo de 40 a 60 años a partir del año 2015 y para los mayores de 60 años en el año 2021. Estos resultados conducen a plantear algunos interrogantes que podrían abordarse en el marco de otros estudios: i. ¿en Colombia ha resultado más factible transformar los determinantes de la inclusión social que los de la inclusión productiva?; ii. ¿las acciones de política pública y de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil se han enfocado en la promoción de la inclusión social más que en promover la inclusión productiva?; iii. ¿qué aspectos del contexto económico del país han dificultado los avances en términos de inclusión productiva?; entre otras.

1. *Diferencias urbano rural*

El comportamiento de la exclusión social en las zonas urbanas y rurales es similar al observado para el total del país; esto es, una evolución favorable a lo largo del periodo de referencia para ambos grupos etarios. Sin embargo, la disminución de la exclusión social ha sido más acelerada en las zonas urbanas para el grupo de mayores de 60 años en comparación con los de 40 a 60, lo que ha llevado a una disminución de la brecha entre los dos grupos para esta zona en particular¹².

En la zona rural, los avances en inclusión social para los mayores de 60 años han sido más discretos que los observados para el grupo de referencia, lo que ha llevado a un aumento de la brecha entre estos grupos para el año 2021 si se compara con lo observado al inicio del periodo.

Las diferencias en los ritmos de avance en términos de inclusión social entre la zona urbana y rural condujeron a un aumento de la brecha observada entre zonas de residencia. Para 2021, la exclusión social de los mayores de 60 años alcanzaba el 57,1% en la zona rural; 2,5 veces la observada para la zona urbana, donde alcanzó el 22,8%.

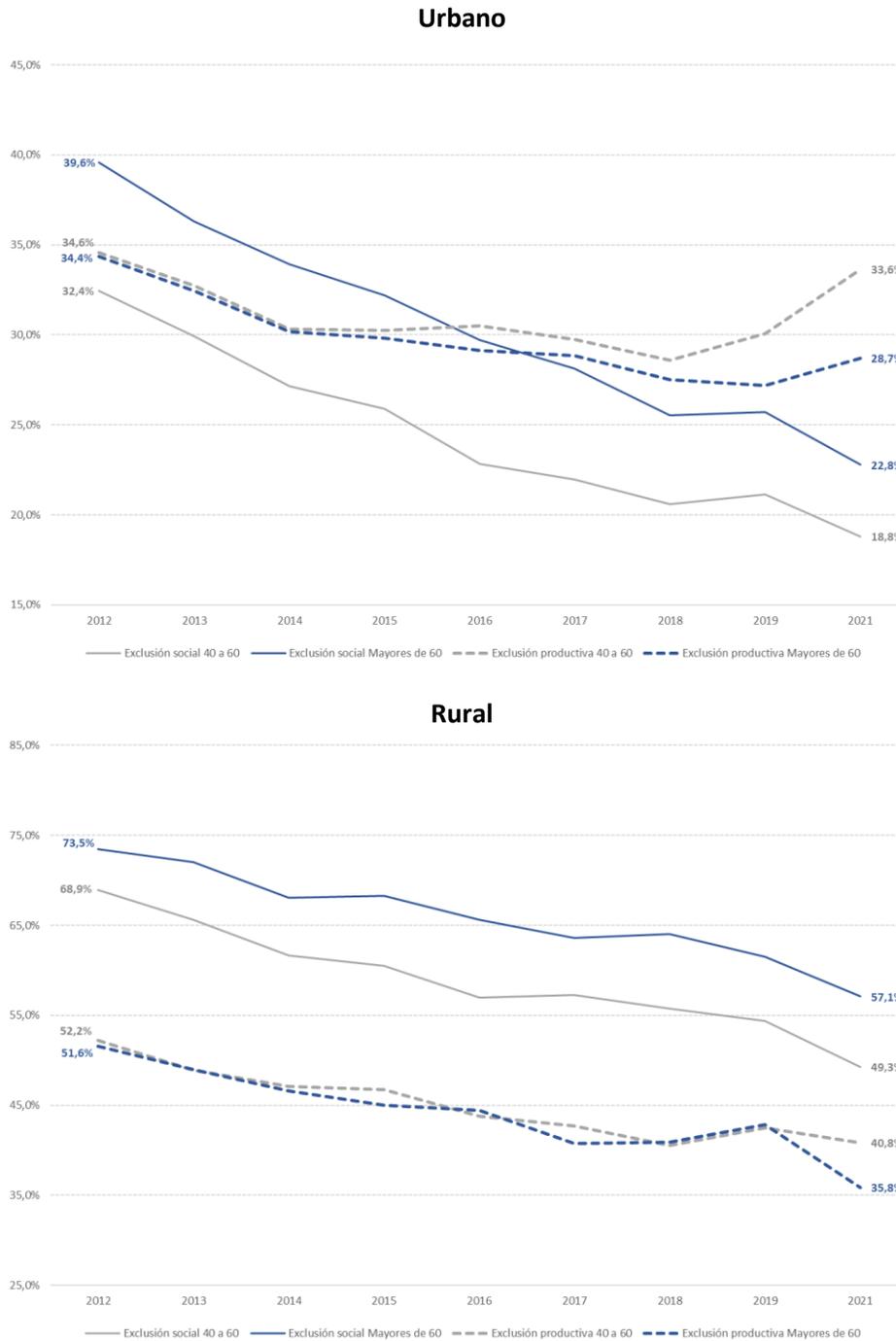
En cuanto a la exclusión productiva, la zona urbana muestra para el año 2021 una situación un poco más favorable que para el total del país; ambos grupos etarios tienen menores niveles de exclusión en esta zona (33,6% vs 35,1% para el grupo de 40 a 60 años y 28,7% vs 30,2% para los mayores de 60). Sin embargo, a diferencia de lo observado para el total del país, en la zona urbana la situación de los mayores de 60 años en términos de inclusión productiva desmejoró entre 2019 y 2021.

En la zona rural la exclusión productiva registró una dinámica favorable, aunque de manera discreta para ambos grupos etarios. Sin embargo, en el último año se observó un estancamiento de la inclusión productiva para el grupo de 40 a 60 años que estuvo acompañado por una mejora para los mayores de 60 años.

¹² La columna 6 del Anexo 1 muestra diferentes medidas de cambio de la exclusión social. El primer bloque corresponde a la variación porcentual promedio anual calculada para el periodo 2012-2019 y 2021; de acuerdo con esto, la exclusión social de los mayores de 60 años en la zona urbana decreció a una tasa promedio anual de 6,6% mientras que la de la población de 40 a 60 años en esta misma zona decreció a una del 6,5%. Esta tasa de decrecimiento porcentual, aparentemente muy similar, llevó a que, en términos de puntos porcentuales, la exclusión social de las personas mayores de 60 años disminuyera en 16,8 puntos mientras que la de las personas de 40 a 60 años disminuyó 13,7 puntos.

La Gráfica 8 nos permite observar una diferencia importante de la zona rural al compararla con la zona urbana y el total del país. En la zona rural, para ambos grupos poblacionales, la exclusión social sigue estando por encima de la exclusión productiva.

Gráfica 8. Índice de inclusión social e índice de inclusión productiva mayores de 60 años y población de 40 a 60 por zona de residencia, 2012 -2021



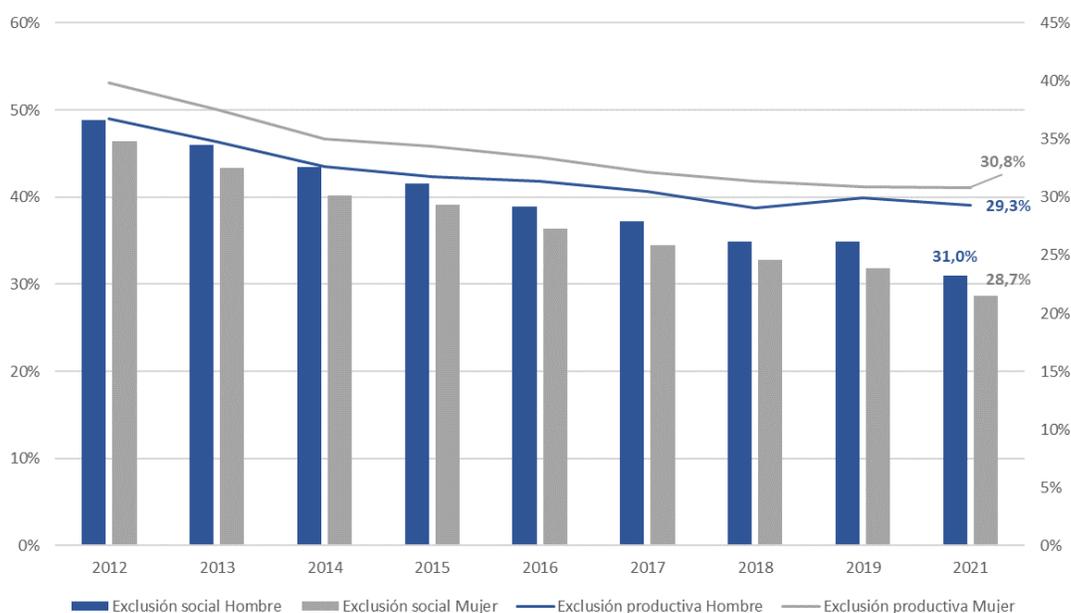
Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

2. Diferencias por sexo

Tal como se mencionó en el apartado III de este informe, en el grupo de personas mayores de 60 años, las mujeres presentan menores niveles de exclusión social en comparación con los hombres. Entre los años 2012 y 2021 la exclusión social ha disminuido para ambos sexos a un ritmo similar lo que ha hecho que permanezca una brecha a favor de las mujeres que fue de 2,3 pp para 2021.

En términos de exclusión productiva, la situación favorece a los hombres; sin embargo, a diferencia de la brecha social entre hombres y mujeres (que ha permanecido casi constante), la brecha en materia productiva se ha venido disminuyendo, lo que significa que aun cuando los hombres mantienen menores niveles de exclusión productiva el ritmo de avance para las mujeres ha sido un poco más acelerado en el periodo de referencia (Ver Anexo 2).

Gráfica 9. Exclusión social y exclusión productiva mayores de 60 años por sexo, 2012 -2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

B. Exclusión Social: Análisis por dimensiones e indicadores

Entre 2019 y 2021 la inclusión social de la población mayor de 60 años avanzó favorablemente para el total del país y en las zonas urbana y rural; sin embargo, esta población aun enfrenta altos niveles de exclusión social, la cual alcanza el 29,8% para el total del país, el 22,8% para la zona urbana y el 57,1% para la zona rural.

La dimensión que más contribuye a la exclusión social de los mayores de 60 años es la educación, seguida de vivienda y servicios públicos, mientras que la dimensión de acceso a salud es la que presenta la menor contribución. Para la zona rural, la dimensión correspondiente a vivienda y servicios públicos domiciliarios presenta una alta contribución a la exclusión social en relación con lo observado para el total del país y en especial para la zona urbana.

Dentro de los indicadores que conforman la exclusión social, aquellos que tienen las más altas proporciones de privación entre la población mayor de 60 años son el bajo logro educativo y el analfabetismo en su medición individual y del resto de integrantes del hogar, y la inadecuada eliminación de excretas.

En relación con la población de 40 a 60 años, la población de mayores de 60 años se encuentra en una condición menos favorable en los indicadores de bajo logro educativo en su medición individual, en analfabetismo individual y del resto de integrantes del hogar, y en pisos inadecuados. En contraste, presentan una condición un poco más favorable en aseguramiento en salud individual y del resto de integrantes del hogar, hacinamiento crítico e inadecuada eliminación de excretas, entre otros.

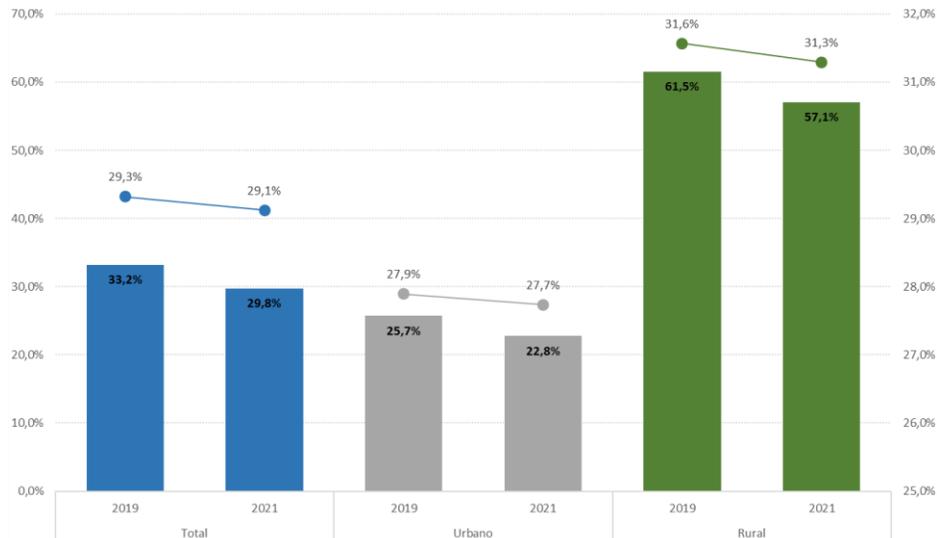
Un resultado positivo, pero que debe ser analizado con cautela, es que las afectaciones previstas en los indicadores de la dimensión de salud del índice de inclusión social como consecuencia del Covid-19 y que fueron advertidas en el informe correspondiente al año 2019, lograron mitigarse.

En esta sección analizaremos en detalle el Índice de Inclusión Social, desagregando la información en las dimensiones e indicadores que lo conforman. Como hemos mencionado en apartados anteriores, el Índice de Inclusión Social puede ser interpretado a la luz de la proporción de personas que se encuentran en exclusión. Analizado desde este punto de vista, los resultados describen una evolución favorable entre 2019 y 2021 en el grupo de personas mayores de 60 años, tanto para el total del país como para las zonas urbana y rural.

La proporción de personas que se encuentran en exclusión social (representadas en las barras de la Gráfica 10) corresponde a la *Incidencia*, de acuerdo con la familia de indicadores FGT mencionados en la parte II de este informe. La *Intensidad*, por su parte, corresponde al promedio de las privaciones acumuladas para la población que se encuentra en exclusión social; así, una mayor (menor) intensidad refleja que en promedio los excluidos están en una peor (mejor) condición. La Gráfica 10 nos muestra la *Intensidad* de la exclusión social a través de los puntos unidos por líneas (eje secundario).

Para todos los dominios la disminución de la *Incidencia* de la exclusión social se acompañó de una ligera disminución en su *Intensidad*, es decir que, además de que una menor proporción de la población se encuentra en exclusión al comparar los años 2019 y 2021, en promedio, los excluidos socialmente en 2021 están en una condición un poco más favorable en comparación con los excluidos de 2019.

Gráfica 10. Incidencia e Intensidad de la Exclusión Social personas mayores de 60 años 2019 - 2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2019 y 2021

Recordemos que el Índice de Inclusión Social integra tres (3) dimensiones: *educación, acceso a salud, y vivienda y servicios públicos*. Una de las ventajas de los indicadores multidimensionales del tipo AF es que permiten descomponer el resultado del fenómeno que se desea medir (pobreza, exclusión, entre otros); esto es, analizar cómo contribuye cada dimensión a la *Intensidad* de la exclusión.

Como se mencionó, la *Intensidad* corresponde al promedio de las privaciones acumuladas de las personas excluidas. Esta medida también puede comprenderse como la sumatoria de los promedios de las privaciones acumuladas en cada dimensión¹³ dentro de la población identificada como excluida; en este caso, la *Intensidad* de la exclusión social corresponde a la suma del promedio de las privaciones acumuladas en educación, más el promedio de las privaciones acumuladas en acceso a salud, más el promedio de las privaciones acumuladas en vivienda y servicios públicos.

Una forma de medir cómo contribuye cada dimensión a la exclusión social, es tomar el promedio de la acumulación de privaciones en la dimensión específica y dividirlo por la *Intensidad*. Estos resultados se presentan en la Gráfica 11.

La descomposición por dimensiones de la exclusión social muestra algunas similitudes con lo hallado en 2019. En todos los dominios la dimensión que más contribuye en la exclusión social es la *educación*, que incluye los indicadores de *analfabetismo* y *bajo logro educativo*. La segunda dimensión que más contribuye a la exclusión social es *vivienda y servicios públicos*, mientras que, las privaciones en *acceso a salud* son las que menos contribuyen, aunque el porcentaje no es menor (un poco por encima del 10%).

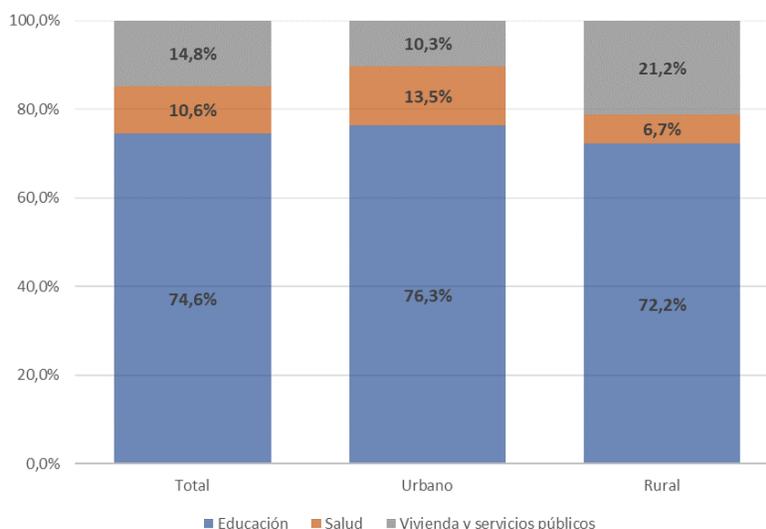
El ordenamiento de las dimensiones de acuerdo con su contribución a la *Intensidad* de la exclusión en la zona rural es igual a la observada para el total del país, sin embargo, en esta zona, la dimensión de *vivienda y servicios públicos* explica una proporción más alta de la *Intensidad* de la exclusión

¹³ La descomposición también se puede realizar a nivel de indicadores. El Anexo 6 muestra la descomposición de la exclusión social por dimensiones e indicadores, para las personas mayores de 60 años y el grupo de referencia (personas de 40 a 60 años) para los dominios total nacional, urbano y rural, en los años 2012 y 2021.

social, evidenciando retos en acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de las viviendas que habitan las personas mayores de 60 años en las áreas rurales.

Un hallazgo que se destaca entre el informe de 2019 y los resultados de 2021, es la disminución, en todos los dominios, de la proporción de la *Intensidad* que es explicada por la acumulación de privaciones en *acceso a salud*. Este hallazgo es coherente con algunas de las medidas tomadas durante el estado de emergencia para hacer frente a la pandemia por Covid-19 que contribuyeron a la eliminación de barreras de acceso a los servicios de salud en especial para las personas mayores, por ejemplo, la promoción de la atención domiciliaria para personas de 70 años o más o con condiciones crónicas¹⁴, la definición de un procedimiento para la afiliación de oficio al Régimen Subsidiado¹⁵, la implementación de una transferencia económica no condicionada para los adultos mayores registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor¹⁶, entre otras. Estas medidas se relacionan con los indicadores incluidos en la dimensión de acceso a salud.

Gráfica 11. Descomposición de la Exclusión Social por dimensiones 2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2021.

Adicional a la descomposición de la *Intensidad* de la exclusión, los índices del tipo AF nos permiten analizar, para cada indicador, que proporción de la población se encuentra en privación. En general y en coherencia con el análisis de descomposición, los indicadores con mayor proporción de privación están en la dimensión de *educación*, seguidos de los de *vivienda y servicios públicos*; por su parte, los indicadores de *acceso a salud* presentan las menores proporciones de privación.

Los cinco indicadores con mayor proporción de población en privación para los mayores de 60 años son: *bajo logro educativo individual*, *bajo logro educativo del hogar*, *analfabetismo individual*,

¹⁴ Resolución 0521 (2020) “Por la cual se adopta el procedimiento para la atención ambulatoria de población en aislamiento preventivo obligatorio con énfasis en población con 70 años o más o condiciones crónicas (...), durante la emergencia sanitaria por Covid-19”

¹⁵ La afiliación de oficio, establecida en el artículo 4 del Decreto 064 (2020), faculta a los prestadores de servicios de salud o a las entidades territoriales a afiliarse a las personas al régimen subsidiado bajo ciertas condiciones. De manera especial, permite la afiliación de personas a las que no se les haya aplicado la encuesta del Sisbén y, delega, en la entidad territorial, la obligación de gestionar la aplicación de la mencionada encuesta de manera posterior a la afiliación a Salud.

¹⁶ Decreto 553 (2020) “Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentren registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor (...), en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (...)”

analfabetismo del hogar e inadecuada eliminación de excretas. El detalle de cada indicador para las personas mayores de 60 y para el grupo de 40 a 60 años, desagregado por zonas de residencia para el año 2021 se encuentra en la Tabla 1.

Por ejemplo, un 70,5% de las personas mayores de 60 se encuentra en privación en el indicador de *bajo logro educativo individual*, es decir, acumula menos de nueve (9) años aprobados de educación; esta proporción alcanza un 90,9% en la zona rural y un 65,3% en la zona urbana. De igual manera, un 13,5% de las personas mayores de 60 para el total del país se encuentra en privación en el indicador de *analfabetismo individual*, es decir que no sabe leer ni escribir; en la zona rural esta proporción es del 28,9% y en la zona urbana del 9,6%.

Tabla 1. Privaciones en indicadores de exclusión social por grupos de edad y zona de residencia 2021

Indicadores Exclusión Social	Total			Urbano			Rural		
	Mayores de 60	40 a 60	Brecha	Mayores de 60	40 a 60	Brecha	Mayores de 60	40 a 60	Brecha
Analfabetismo Individual	13,5%	4,4%	9,08	9,6%	2,6%	6,97	28,9%	11,5%	17,40
Analfabetismo Hogar	9,8%	7,5%	2,31	7,3%	5,7%	1,60	19,7%	14,5%	5,18
Bajo logro educativo Individual	70,5%	44,7%	25,81	65,3%	36,5%	28,82	90,9%	76,5%	14,35
Bajo logro educativo Hogar	53,6%	55,7%	-2,09	49,5%	50,9%	-1,40	69,6%	74,2%	-4,59
Sin aseguramiento Individual	2,4%	6,6%	-4,21	2,2%	6,8%	-4,60	3,3%	6,0%	-2,73
Sin aseguramiento Hogar	7,3%	10,6%	-3,32	7,5%	11,0%	-3,50	6,4%	9,1%	-2,65
Sin acceso financiero Individual	1,9%	3,2%	-1,30	1,7%	3,3%	-1,62	2,7%	2,7%	-0,05
Sin acceso financiero Hogar	3,7%	4,8%	-1,04	3,8%	5,0%	-1,19	3,5%	4,0%	-0,43
Sin acceso a agua mejorada	5,2%	5,9%	-0,67	1,0%	1,4%	-0,43	21,8%	23,2%	-1,41
Inadecuada eliminación de excretas	7,6%	9,0%	-1,34	4,5%	6,0%	-1,41	19,8%	20,7%	-0,95
Paredes inadecuadas	1,4%	1,6%	-0,23	1,2%	1,5%	-0,30	2,1%	2,1%	0,07
Pisos inadecuados	3,9%	3,8%	0,12	1,1%	1,2%	-0,11	15,0%	13,9%	1,16
Hacinamiento crítico	4,1%	8,1%	-4,00	4,3%	8,2%	-3,88	3,3%	7,8%	-4,48

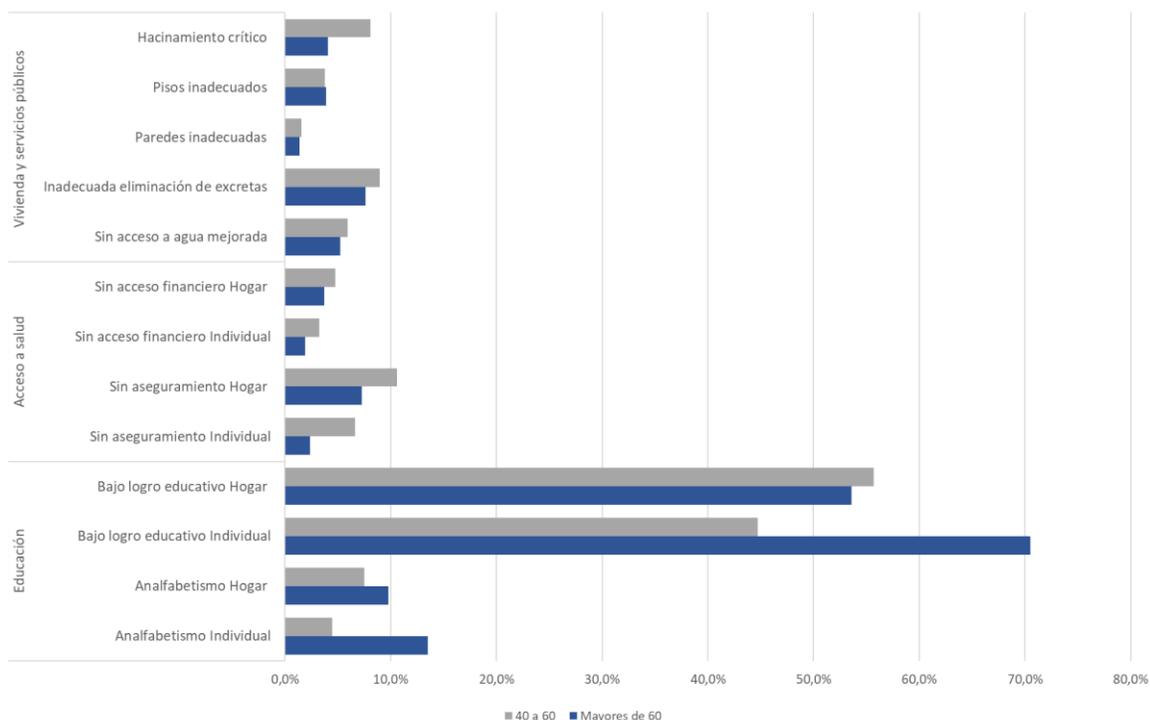
Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2021.

Para 2021, las personas mayores de 60 años enfrentaban una proporción de privación mayor que la observada para las personas de 40 a 60 años en solo cuatro (4) de los 13 indicadores que conforman

el índice de inclusión social (Ver Gráfica 12). Sin embargo, en estos indicadores las brechas son importantes, evidenciando una amplia diferencia entre la situación de los mayores en relación con el grupo de referencia.

En los nueve (9) indicadores restantes, la situación de los mayores de 60 años es un poco mejor que la de las personas de 40 a 60 años, aunque en estos casos las brechas son mínimas y no superan los 4,2 puntos porcentuales; la brecha mencionada corresponde al caso del aseguramiento en salud a nivel individual, donde los mayores de 60 años están en la mejor situación relativa, en comparación con las personas de 40 a 60 años.

Gráfica 12. Proporción de la población en privación por indicadores de exclusión social, total nacional 2021.



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2021.

Para finalizar el análisis del Índice de Inclusión Social, quisiéramos referirnos a las advertencias planteadas en el informe correspondiente al año 2019, relacionadas con los efectos esperados de la pandemia por Covid-19 en la inclusión social de las personas mayores. En el mencionado informe se anticipaba una posible desmejora en los indicadores de la dimensión de acceso a salud teniendo en cuenta que la población de 60 años y más iba a enfrentar una mayor mortalidad debido a su mayor prevalencia de enfermedades preexistentes, tendría una mayor tasa de contagios en tanto suelen residir en entornos institucionales o requieren apoyo externo, probablemente enfrentarían mayores afectaciones en su salud mental debido a las medidas de confinamiento más restrictivas, tendrían menor posibilidad de acceder a información o a servicios virtuales de atención en salud por su menor conocimiento de herramientas tecnológicas, entre otras razones (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2021).

Recordemos que la dimensión de salud en el Índice de Inclusión Social cuenta con dos indicadores, cada uno de ellos con una medición individual y del resto del hogar. El primer indicador corresponde a la afiliación a un régimen de seguridad social en salud; de acuerdo con lo presentado en la Gráfica 13, en el periodo de referencia, una menor proporción de adultos mayores enfrenta privación por

su propia afiliación en salud al compararla con la proporción que enfrenta privación por la falta de aseguramiento del resto de integrantes de sus hogares, lo que evidencia que la probabilidad de estar afiliado a un régimen de seguridad social en salud es mayor para las personas de 60 años y más que para el resto de personas del hogar.

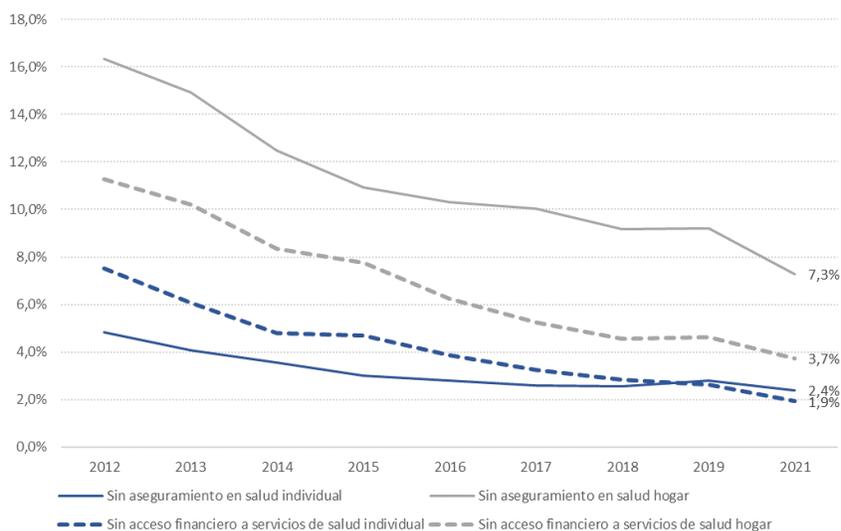
Las series de proporción de privación por no afiliación en salud, correspondientes a su medición individual y del hogar, muestran una tendencia decreciente entre 2012 y 2021; se observó una ligera desmejora entre 2018 y 2019 (previo a la pandemia), situación que se revierte entre 2019 y 2021, en especial para la medición del resto de integrantes del hogar. Esto significa que, en términos de afiliación en salud, no se evidenciaron retrocesos entre el año 2019 y 2021.

El segundo indicador corresponde a barreras financieras para acceder a servicios de salud. La privación se enfrenta cuando en los últimos doce meses, ante una necesidad, la persona no contó con los recursos para pagar los servicios de asistencia médica u hospitalización; al igual que para el indicador anterior, se cuenta con una medición individual y una para el resto de integrantes del hogar.

En este indicador se observa también un mejor comportamiento de la medición individual en comparación con la medición del resto del hogar, indicando que los adultos mayores enfrentan menos barreras financieras para acceder a servicios de salud si se les compara con el resto de integrantes de su hogar. Este hecho podría estar relacionado con las medidas de discriminación positiva a favor de los adultos mayores en la prestación de servicios de salud.

Las series de proporción de población sin acceso financiero a servicios de salud muestran una tendencia decreciente entre 2012 y 2021 con un mínimo retroceso para la medición del resto de integrantes del hogar entre 2018 y 2019 (previo a la pandemia), situación que se revierte entre 2019 y 2021. Así, para el indicador de acceso financiero a servicios de salud, no se evidenciaron retrocesos entre el año 2019 y 2021.

Gráfica 13. Proporción de población de 60 años y más con privación en indicadores de Acceso a salud, 2012-2019 y 2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

De acuerdo con lo presentado en los párrafos anteriores, las afectaciones previstas en los indicadores de la dimensión de salud como consecuencia del Covid-19 lograron ser controladas o mitigadas; lo cual puede estar explicado por varias razones.

Una primera posible explicación es la ausencia de medición para el año 2020, año en el que suceden las mayores afectaciones como consecuencia de la pandemia mientras que en el año 2021 se puede estar captando parte del efecto de la recuperación social y económica; otra posible explicación podría estar relacionada con el fortalecimiento de las acciones de salud pública que contrarrestaron los efectos adversos de la pandemia en esta población, por ejemplo, se dio prelación a la población de adultos mayores en la vacunación, se adoptaron servicios de atención médica domiciliaria, entre otras medidas; la afiliación en salud era casi universal para la población de adultos mayores desde el inicio del periodo de referencia, en 2012, menos del 5% de la población mayor de 60 años presentaba privación en este indicador en su medición individual, es decir, la pandemia llegó con casi la totalidad de la población de adultos mayores afiliada a salud; y finalmente, sin descartar otras posibles explicaciones, los indicadores considerados en el IMISP-PM no capturan afectaciones en salud exacerbadas por la pandemia, por ejemplo, la mayor tasa de mortalidad en la población adulta mayor, la intensificación del riesgo de experimentar situaciones de violencia, entre otras.

C. Índice de Inclusión Productiva: Análisis por dimensiones e indicadores

Entre 2019 y 2021 la exclusión productiva de la población mayor de 60 años para el total del país tuvo un mínimo avance, pasando de 30,5% a 30,2%. En las zonas urbanas la exclusión productiva de esta población se intensificó, pasando de 27,2% a 28,7%; mientras que, en las zonas rurales se observó una mejora importante en este tipo de exclusión que pasó de 42,8% a 35,8%.

La dimensión que más contribuye a la exclusión productiva de los mayores de 60 años es la pobreza. La distribución de las contribuciones de cada dimensión a la Intensidad de la exclusión productiva no ha cambiado sustancialmente entre 2012 y 2021; sin embargo, entre 2019 y 2021, la pobreza aumentó ligeramente su contribución para el total del país y la zona urbana, al tiempo que disminuyó su contribución en las zonas rurales.

Dentro de los indicadores que conforman el Índice de Inclusión Productiva, aquellos que tienen las más altas proporciones de privación entre la población mayor de 60 años son no cotizante a pensión individual y ocupación en su medición individual y del resto de integrantes del hogar.

En relación con la población de 40 a 60 años, la población de mayores de 60 años se encuentra en una condición menos favorable en los indicadores de ocupación y cotización a pensión en sus mediciones individuales. En contraste, presentan una condición un poco más favorable en trabaja más de 48 horas semanales individual y cotizante a pensión del resto de integrantes del hogar, entre otros.

La pandemia por Covid-19 produjo un estancamiento en los avances en términos de inclusión productiva para la población mayor de 60 años. En la zona urbana, la pandemia trajo como consecuencia un revés en términos de inclusión productiva debido a los aumentos en pobreza y las desmejoras en los indicadores de ocupación. En la zona rural, si bien se experimentaron afectaciones en la ocupación, estas fueron compensadas por las mejoras relativas en términos de pobreza, lo que llevó a que, en el agregado, se observaran menores niveles de exclusión productiva entre 2019 y 2021.

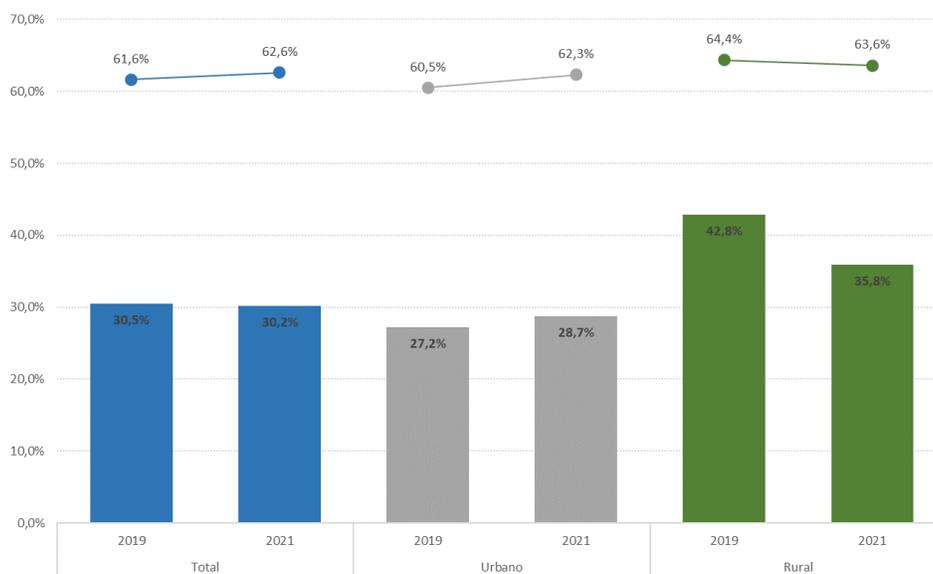
En esta sección analizaremos en detalle las dimensiones e indicadores del Índice de Inclusión Productiva. Este índice, correspondiente a la proporción de personas que se encuentran en exclusión productiva, ha tenido una evolución favorable si comparamos el primer y último año de la serie disponible, tanto para las personas mayores de 60 años como para el grupo de 40 a 60 en el total del país y por zonas de residencia; sin embargo, esta evolución ha sido más discreta que la observada para la inclusión social, presentando periodos de estancamiento e incluso de retrocesos entre algunos de los años, como es el caso de la última medición para los mayores de 60 años en la zona urbana.

Entre 2019 y 2021, la exclusión productiva de los mayores de 60 años aumentó en las zonas urbanas, al tiempo que tuvo una reducción importante en las zonas rurales lo que condujo a que, para el total del país, se observara una ligera mejoría, impulsada por los avances en la zona rural.

La Gráfica 14 nos muestra la *Incidencia* y la *Intensidad* de la exclusión productiva, por medio de las barras y los puntos unidos por líneas, respectivamente. Para el total del país y para la zona rural, entre 2019 y 2021 disminuyó la *Incidencia* de la exclusión productiva mientras que en la zona urbana este indicador muestra un retroceso entre los dos años. A pesar de lo anterior, la zona rural enfrenta aun niveles de exclusión productiva (35,8%) que están por encima de los observados para el total del país (30,2%) y la zona urbana (28,7%).

La *Intensidad*, por su parte, tuvo cambios muy discretos entre los dos años. Para el total del país y la zona urbana, aun cuando en el primero haya disminuido ligeramente la proporción de población en exclusión, los excluidos productivamente en 2021 están en una condición un poco menos favorable en comparación con los excluidos de 2019, es decir, tienen una carga de privaciones ligeramente mayor. En la zona rural la disminución en la *Incidencia* de la exclusión productiva se acompañó de una leve disminución en su *Intensidad*.

Gráfica 14. Incidencia e Intensidad Exclusión Productiva personas mayores de 60 años 2019 - 2021



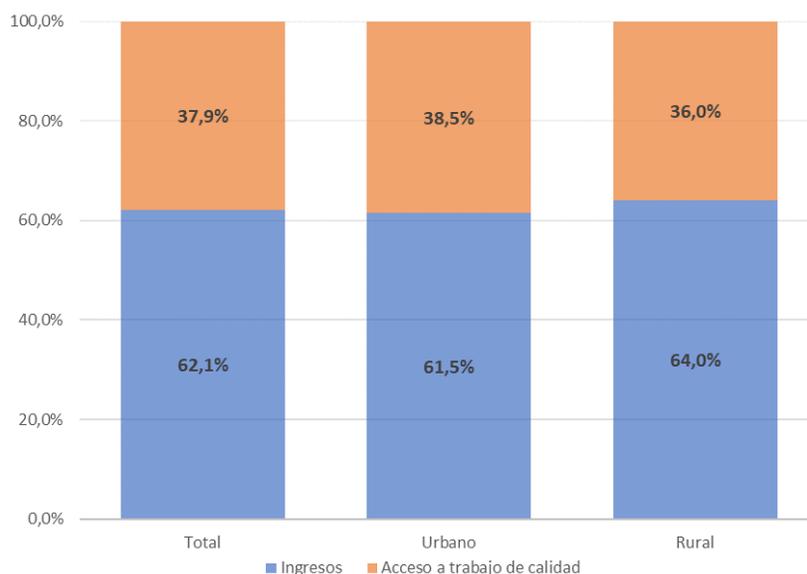
Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2019 y 2021

El Índice de Inclusión Productiva integra dos (2) dimensiones: Ingresos y Acceso a trabajo de calidad. A continuación, presentaremos cómo contribuye cada una de estas dimensiones a la *Intensidad* de la exclusión productiva; recordemos que esta medida puede comprenderse como la sumatoria de los promedios de las privaciones acumuladas en cada dimensión¹⁷ dentro de la población identificada como excluida.

La descomposición por dimensiones de la exclusión productiva no presenta mayores variaciones en comparación con lo observado en 2019. Tanto para el total del país, como para las zonas urbana y rural, la pobreza contribuye en más de un 60% a la *Intensidad* de la exclusión. La pobreza gana un poco de espacio en la contribución a la exclusión productiva para el total del país y la zona urbana, mientras pierde un poco de contribución en la zona rural.

¹⁷ El Anexo 7 muestra la descomposición de la exclusión productiva por dimensiones e indicadores, para las personas mayores de 60 años y el grupo de referencia (personas de 40 a 60 años) para los dominios total nacional, urbano y rural, en los años 2012 y 2021.

Gráfica 15. Descomposición de la Exclusión Productiva por dimensiones 2021



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2021.

El índice de inclusión productiva, al ser del tipo AF nos permite analizar, para cada indicador, que proporción de la población se encuentra en privación. Los indicadores con mayor proporción de privación entre la población mayor de 60 años, para el total del país en 2021 fueron: *No cotizante a pensión en su medición individual* (71,6%), *No ocupado individual* (71,6%), *No cotizante a pensión resto de integrantes del hogar* (65,6%) y *No ocupado resto de integrantes del hogar* (59,5%).

Al comparar a las personas mayores de 60 años de las zonas urbana y rural, las mayores diferencias en proporción de población en privación se observan en *cotización a pensiones* y en *pobreza*, en especial en sus mediciones individuales. Por ejemplo, la privación en *cotización a pensiones* afecta al 89,5% de la población mayor de 60 años en la zona rural y al 67% en la zona urbana. Lo anterior muestra que en general existe una baja cobertura en pensiones para las personas mayores pero que la situación es más desfavorable para aquellos que habitan la zona rural. En términos de pobreza por ingresos también se observan diferencias importantes que ponen en desventaja, nuevamente a los habitantes de las zonas rurales.

Los indicadores de exclusión productiva donde se observan ventajas a favor de la población mayor de 60 años de la zona rural en comparación con los de la zona urbana en 2021 son *ocupación* y *subempleo*. Así, mientras un 74,3% de los mayores de 60 años en la zona urbana está en privación en *ocupación* este porcentaje es del 60,8% en la zona rural; lo que en todo representa un gran reto para consolidar la independencia económica de esta población.

Tabla 2. Privaciones en indicadores de exclusión productiva por grupos de edad y zona de residencia 2021

Indicadores de Exclusión Productiva	Total			Urbano			Rural		
	Mayores de 60	40 a 60	Brecha	Mayores de 60	40 a 60	Brecha	Mayores de 60	40 a 60	Brecha
Pobreza	24,5%	30,2%	- 5,67	23,0%	28,8%	- 5,89	30,7%	35,5%	- 4,79
Pobreza Hogar	21,8%	29,2%	- 7,40	20,5%	27,9%	- 7,37	27,0%	34,4%	- 7,43
No ocupado Individual	71,6%	30,7%	40,83	74,3%	30,5%	43,77	60,8%	31,5%	29,34
No ocupado Hogar	59,5%	55,5%	4,03	61,2%	56,4%	4,74	53,0%	51,8%	1,22
No cotizante a pensión Individual	71,6%	62,9%	8,76	67,0%	57,4%	9,62	89,5%	83,9%	5,64
No cotizante a pensión Hogar	65,6%	73,9%	- 8,39	63,6%	71,6%	- 7,98	73,2%	83,1%	- 9,87
Trabaja más de 48 horas Individual	6,8%	19,2%	- 12,40	6,3%	19,3%	- 13,06	8,6%	18,4%	- 9,84
Trabaja más de 48 horas Hogar	16,0%	20,4%	- 4,43	16,6%	21,0%	- 4,42	13,4%	17,9%	- 4,50
Subempleo Individual	1,5%	8,6%	- 7,04	1,6%	9,2%	- 7,62	1,4%	6,2%	- 4,82
Subempleo Hogar	11,6%	14,3%	- 2,65	12,4%	14,8%	- 2,43	8,6%	12,2%	- 3,54

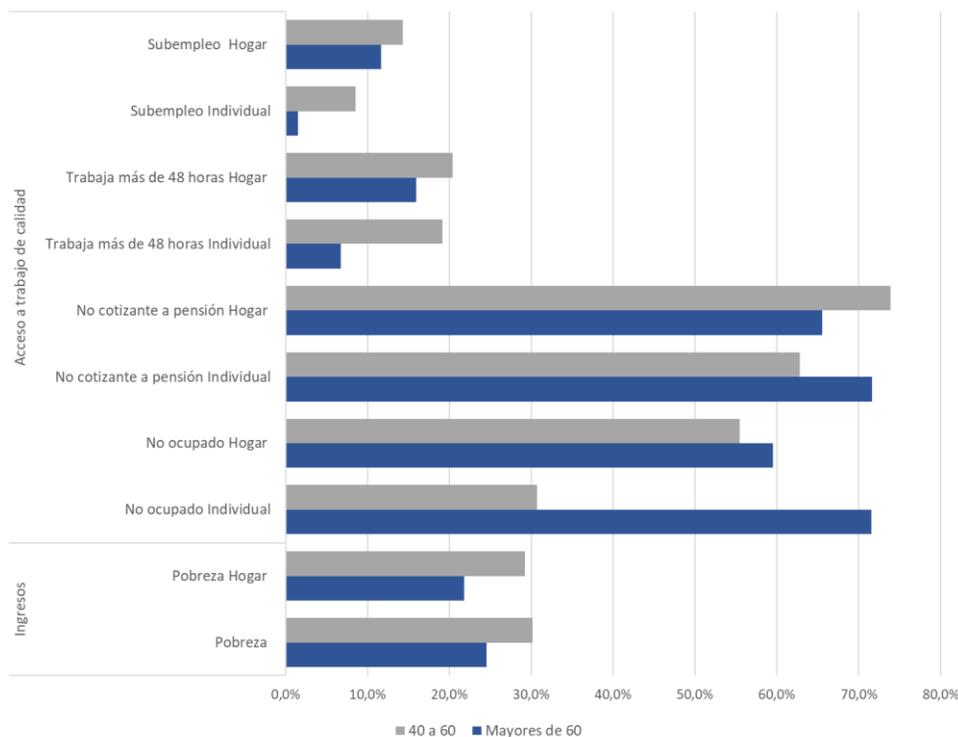
Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2021.

Para 2021, las personas mayores de 60 años enfrentaban una proporción de privación mayor que la observada para las personas de 40 a 60 años en tres (3) de los 10 indicadores¹⁸ que conforman el índice de inclusión productiva (Ver Gráfica 16). Sin embargo, en estos indicadores las brechas son amplias, en especial para los indicadores de *ocupación* y *cotización* a pensión en sus mediciones individuales, en los cuales las diferencias observadas son de 40,8 y 8,8 puntos porcentuales, respectivamente. En consecuencia, continúa siendo válido lo expuesto en el Informe del año 2019 donde se concluye que existe evidencia de “una mayor exclusión del mercado laboral de las personas mayores y de una menor protección frente a la vejez” (pág. 22).

En contraste, para el total del país, las personas mayores de 60 años tienen ventajas en relación con el grupo de referencia en los siete (7) indicadores restantes, donde se destacan las ventajas relativas en los indicadores *trabaja más de 48 horas semanales* y *pobreza*, esta última en sus mediciones individuales y del grupo familiar.

¹⁸ Teniendo en cuenta las mediciones individuales y del resto de integrantes del hogar.

Gráfica 16. Proporción de la población en privación por indicadores de exclusión productiva, total nacional 2021.



Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2021.

Por último, quisiéramos referirnos a las advertencias planteadas en el Informe del IMISP – PM del año 2019 en relación con la inclusión productiva y las posibles afectaciones ocasionadas por la pandemia por Covid-19. Como hemos mencionado a lo largo de este informe, en comparación con la inclusión social, la inclusión productiva parece más difícil de alcanzar, por tanto, esta última ha tenido avances más discretos en el periodo de referencia.

La mayor resistencia de la exclusión productiva, que impide avanzar de manera acelerada en el tiempo, se podía intensificar como consecuencia de la pandemia por Covid-19. El Informe de 2019 mencionaba que la pandemia por Covid-19 tendría consecuencias importantes en términos de empleo e ingresos, lo que conduciría a un revés en los índices de pobreza monetaria en el país; estas afectaciones podrían ser más significativas para las personas mayores de 60 porque partían de una situación menos favorable (por ejemplo, en 2019 tenían una privación del 66% en ocupación mientras que para las personas de 40 a 60 años era del 26%) y enfrentaban mayores dificultades para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado laboral que exigían una transición al teletrabajo o trabajo remoto, soportado en herramientas tecnológicas.

Lo primero que vale la pena mencionar es que, como se anticipaba, entre 2019 y 2020 se observó un incremento en la pobreza monetaria. De acuerdo con el DANE (2022a), entre estos dos años para el total del país la incidencia de pobreza aumentó en 6,8 pp, la cual estuvo explicada por un aumento de 10,1 pp en las cabeceras municipales y una disminución de 4,6 pp en la zona correspondiente a centros poblados y área rural dispersa.

Entre 2020 y 2021 se observó una recuperación en la incidencia de la pobreza para el total del país y las cabeceras municipales, sin embargo, esta no compensó del todo el revés observado entre 2019

y 2020. Por su parte, en los centros poblados y el área rural dispersa se observó una leve desmejora en la pobreza entre 2020 y 2021, que en todo caso no logró borrar del todo el avance observado entre 2019 y 2020.

Al considerar los movimientos 2019 – 2020 y 2020 -2021, en términos de pobreza, entre 2019 y 2021 el total del país y las cabeceras municipales empeoraron su situación mientras que en los centros poblados y el área rural dispersa se observó un efecto neto positivo. Esto es coherente con los resultados presentados en este informe¹⁹ donde se observa que, tanto para los mayores de 60 como para la población de 40 a 60 años, en sus mediciones individual y del resto del hogar, las privaciones en pobreza aumentan entre los años 2019 y 2021 para el total del país y la zona urbana, mientras que disminuyen para la zona rural.

La proporción de privación en el indicador de *ocupación* aumentó entre 2019 y 2021, en sus mediciones individuales y del resto del hogar, tanto para las personas de mayores de 60 años como para la población de 40 a 60 en todos los dominios, lo que evidencia que las afectaciones de la pandemia en términos empleo e incluso un poco en calidad del empleo, medido por los aumentos en las privaciones correspondientes a *cotización a pensión*, fueron generalizadas.

De acuerdo con lo anterior, la pandemia por Covid – 19 para el total del país representó un estancamiento en los avances que, aunque discretos, venía teniendo el país en términos de inclusión productiva para las personas mayores de 60 años. Para la población mayor de 60 años de las zonas urbanas, la pandemia representó un retroceso en términos de inclusión productiva, lo anterior estuvo explicado por el aumento en pobreza acompañado de un aumento en las privaciones de ocupación. Finalmente, para la población mayor de 60 años de las zonas rurales el efecto neto fue positivo porque, aunque desmejoraron su situación en términos de ocupación, esto se vio compensado por las mejoras en términos de pobreza monetaria.

VI. Recomendaciones para avanzar la inclusión de la población de adultos mayores

- El Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva para Personas Mayores IMISP – PM es una herramienta que representa una buena aproximación al bien-estar de la población adulta mayor en nuestro país. Este índice cuenta con una serie anual desde el año 2012, con una única excepción en 2020 y puede ser incorporado en los observatorios y otros mecanismos de seguimiento y monitoreo de las iniciativas para la garantía de los derechos de la población adulta mayor desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y de las políticas públicas, nacionales y territoriales de envejecimiento y vejez.
- En términos de gestión del conocimiento, se sugiere promover espacios de análisis y discusión alrededor de las iniciativas públicas y privadas en favor de la población adulta mayor en el departamento de Risaralda para identificar buenas prácticas que puedan ser replicadas en otros departamentos y territorios del país. De igual manera, promover espacios de este tipo en los departamentos no cubiertos por la GEIH (Putumayo, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Guainía, Vichada, Casanare, Arauca y, San Andrés, Providencia y Santa Catalina) para obtener aproximaciones a la situación de la población mayor de 60 años en estos territorios.
- Es preciso desarrollar iniciativas de inclusión productiva para las mujeres mayores de 60 años e iniciativas de inclusión social para los hombres en este mismo rango de edad. Nunca es tarde para promover transformaciones en los roles asignados tradicionalmente a

¹⁹ Ver Anexo 9.

hombres y mujeres, las cuales conducirían a un estado óptimo de bienestar, representado por una mayor proporción de población de adultos mayores en doble inclusión.

- Frente al diseño de intervenciones que permitan avanzar en la inclusión de las personas mayores de 60 años se sugiere tener en cuenta tres criterios: el nivel de exclusión que enfrentan las personas mayores en el territorio particular, el nivel de representación de la población mayor en la población total y las complejidades territoriales, representadas por la clasificación por subregiones funcionales de la OCDE. Este informe contiene una propuesta en este sentido para Bogotá y los 23 departamentos incluidos en la GEIH.
- Es preciso acelerar la inclusión social de las personas mayores en las zonas rurales. En las zonas urbanas la inclusión social de las personas mayores ha avanzado a muy buen ritmo, lo que ha permitido que se logren niveles de inclusión social que superan a los de inclusión productiva. Contrario a lo observado en las zonas urbanas, en las zonas rurales parece ser un poco más fácil para los adultos mayores estar incluido productivamente. Por esto, las intervenciones que se dirijan a esta población en las zonas rurales deben privilegiar procesos de alfabetización para los adultos mayores; estrategias de retorno, permanencia y aceleración en el sistema educativo para los adultos mayores y sus familias; ampliación de cobertura en servicios públicos domiciliarios, en especial de alcantarillado o alternativas sostenibles y; mejoramientos de vivienda, en especial el mejoramiento de pisos.
- El país parece enfrentar barreras estructurales para avanzar en la inclusión productiva de la población mayor de 60 años, e incluso para la población de 40 a 60 años. En este aspecto, las organizaciones de la sociedad civil pueden concentrar sus esfuerzos en fortalecer su incidencia en términos de política pública para avanzar en el aumento de cobertura de los regímenes pensionales y de los programas de apoyo al ingreso en la vejez para la población que no logra cumplir con los requisitos para pensionarse. En las iniciativas propias, se puede contribuir en el desarrollo de programas de empleabilidad y generación de ingresos para las personas mayores y los integrantes de sus familias.
- El Informe del IMISP del año 2019 advertía posibles desmejoras en la inclusión social y productiva de la población mayor de 60 años como consecuencia de la pandemia por covid-19. De acuerdo con lo presentado en este informe, los impactos de la pandemia en términos de inclusión social lograron ser mitigados, pero no así en términos de inclusión productiva, en especial para la población urbana donde se observaron mayores efectos en términos de pobreza y pérdida de empleo. En este sentido, se recomienda no dejar por fuera de las medidas para acelerar la recuperación social y económica a la población mayor de 60 años.

VII. Referencias

- Alkire, S., Foster, J., Seth, S., Santos, M., Roche, J., & Ballon, P. (2015). *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Angulo, R., & Gómez, N. (2014). *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción*. CEPAL. Obtenido de https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recurso/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf
- Angulo, R., Díaz, Y., & Pardo, R. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Archivos de Economía No. 382, Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/382.pdf>
- Atkinson, T., & Marlier, E. (2010). *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*. New York: Department of Economic and Social Affairs.
- DANE. (2021). *Pobreza Multidimensional: Resultados 2020*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-20.pdf
- DANE. (2022a). *Pobreza monetaria y grupos de ingreso en Colombia: Resultados 2021*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria_2021.pdf
- DANE. (2022b). *Boletín Técnico: Producto Interno Bruto PIB III Trimestre 2022 (Preliminar)*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IIItrim22_produccion_y_gasto.pdf
- Decreto 064. (20 de enero de 2020). Por el cual se (...) adicionan los artículos 2.1.5.4 y 2.1.5.5 del Decreto 780 de 2016, en relación con los afiliados al régimen subsidiado, la afiliación de oficio y se dictan otras disposiciones. Ministerio de Salud y Protección Social. Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%20064%20de%202020.pdf
- Decreto 553. (15 de abril de 2020). Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentren registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor (...), en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (...). Ministerio del Trabajo. Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20553%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>
- Decreto 681. (2022). Por medio del cual se adiciona el (...) Decreto 780 de 2016 relativo a la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031.
- DNP. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS. (2019). *Informe de Metodología. Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva: aplicaciones para personas con*

discapacidad y para personas mayores. Bogotá, D.C. Obtenido de https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/IMISP_Informe_final_Metodologico-alta.pdf

Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS. (2021). *Índice Multidimensional de Inclusión Social y Productiva para Personas Mayores: Informe Nacional 2019*. Obtenido de https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/IMISP-PM_2019-Nacional_310321_entregable-1.pdf

Ley 1251. (27 de noviembre de 2008). Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. Diario Oficial No. 47.186. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1251_2008.html

Martínez, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2013). *Good Jobs and Social: How Costa Rica achieved the elusive double incorporation*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Resolución 0521. (28 de marzo de 2020). Por la cual se adopta el procedimiento para la atención ambulatoria de población en aislamiento preventivo obligatorio con énfasis en población con 70 años o más o condiciones crónicas (...), durante la emergencia sanitaria por Covid-19. Ministerio de Salud y Protección Social. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/RID/resolucion-521-de-2020.pdf>

Sen, A. (1992). Equality of what? En A. Sen, *Inequality Reexamined*. Oxford University Press.

Sen, A. (1993). Capability and Well-Being. En A. Sen, & M. Nussbaum, *Quality of Life* (págs. 30-53). Oxford: Clarendon Press.

VIII. ANEXOS

Anexo 1. Cambios en los principales indicadores del IMISP para mayores de 60 años y personas de 40 a 60 años, total nacional, urbano y rural, 2012-2021 y 2019-2021

Indicador	Grupo etario	Dominio	Doble inclusión	Doble exclusión	Exclusión social	Exclusión productiva
Variación porcentual promedio anual 2012 - 2021 (Sin tener en cuenta 2020)	Mayores de 60 años	Total	3,8%	-6,8%	-5,7%	-3,0%
		Urbano	3,0%	-6,8%	-6,6%	-2,2%
		Rural	8,3%	-5,8%	-3,1%	-4,3%
	Personas de 40 a 60 años	Total	2,4%	-5,9%	-5,7%	-1,0%
		Urbano	1,7%	-5,6%	-6,5%	-0,2%
		Rural	7,1%	-6,0%	-4,1%	-3,0%
Variación en puntos porcentuales entre 2012 y 2021	Mayores de 60 años	Total	14,34	-11,73	-17,80	-8,27
		Urbano	12,86	-9,62	-16,81	-5,68
		Rural	15,37	-16,74	-16,38	-15,73
	Personas de 40 a 60 años	Total	9,16	-9,20	-15,16	-3,20
		Urbano	7,45	-7,12	-13,65	-0,92
		Rural	14,65	-16,43	-19,68	-11,40
Variación porcentual 2019 - 2021	Mayores de 60 años	Total	2,9%	-12,8%	-10,5%	-1,0%
		Urbano	0,7%	-7,6%	-11,5%	5,6%
		Rural	17,9%	-19,8%	-7,2%	-16,3%
	Personas de 40 a 60 años	Total	-1,0%	-7,8%	-11,1%	7,4%
		Urbano	-2,8%	-3,7%	-11,1%	11,9%
		Rural	9,6%	-12,9%	-9,4%	-3,9%
Variación puntos porcentuales porcentual 2019 - 2021	Mayores de 60 años	Total	1,55	-2,24	-3,48	-0,31
		Urbano	0,40	-1,03	-2,95	1,52
		Rural	5,02	-6,41	-4,45	-6,98

Personas de 40 a 60 años	Total	-0,53	-1,23	-3,13	2,43
	Urbano	-1,69	-0,46	-2,34	3,58
	Rural	3,05	-3,72	-5,13	-1,64

Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

Anexo 2. Principales indicadores del IMISP para mayores de 60 años por sexo, 2012-2019 y 2021

Indicador	Grupo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021
Doble inclusión	Hombre	41,0%	43,6%	46,0%	47,3%	49,7%	50,7%	53,0%	53,0%	55,0%
	Mujer	41,0%	43,8%	46,6%	47,4%	49,8%	51,6%	53,1%	54,4%	55,6%
	Brecha	0,0	-0,2	-0,6	-0,1	-0,2	-0,9	-0,1	-1,4	-0,7
Doble exclusión	Hombre	26,6%	24,4%	22,1%	20,6%	19,9%	18,5%	17,0%	17,9%	15,3%
	Mujer	27,3%	24,7%	21,8%	20,9%	19,6%	18,3%	17,3%	17,1%	15,2%
	Brecha	-0,7	-0,3	0,3	-0,3	0,3	0,2	-0,3	0,7	0,2
Exclusión social	Hombre	48,8%	46,0%	43,4%	41,6%	38,9%	37,3%	34,9%	34,9%	31,0%
	Mujer	46,5%	43,3%	40,2%	39,1%	36,4%	34,5%	32,8%	31,8%	28,7%
	Brecha	2,3	2,7	3,2	2,5	2,5	2,7	2,1	3,1	2,3
Exclusión productiva	Hombre	36,8%	34,8%	32,7%	31,7%	31,3%	30,5%	29,1%	29,9%	29,3%
	Mujer	39,8%	37,5%	35,0%	34,4%	33,4%	32,2%	31,4%	30,9%	30,8%
	Brecha	-3,1	-2,7	-2,3	-2,7	-2,1	-1,7	-2,3	-1,0	-1,5

Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012-2021

Anexo 3. Categorías de subregiones funcionales con base en tipologías OECD

Categoría de subregiones funcionales	Descripción
Subregiones predominantemente urbanas	Son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es menor al 15% o cuya participación está entre el 15% y el 50%, pero cuentan con un centro urbano de más de 500.000 habitantes que concentra más del 25% de la población subregional.
Subregiones intermedias	Son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales oscila entre el 15% y el 50%, pero no cuenta con un centro urbano de más de 500.000 habitantes que concentre más del 25% de la población subregional, o aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es superior al 50% pero cuentan con un centro urbano de más de 200.000 habitantes que concentra más del 25% de la población subregional.
Subregiones predominantemente rurales cercanas a ciudades	Son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es mayor al 50%, no cuenta con un centro urbano de más de 200.000 habitantes que concentre el 25% de la población regional, y con tiempo de viaje de al menos el 50% de la población regional hacia la próxima ciudad de más de 50.000 habitantes menor a 90 minutos.
Subregiones predominantemente rurales remotas	Son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es mayor al 50%, no cuenta con un centro urbano de más de 200.000 habitantes que concentre el 25% de la población regional, y con tiempo de viaje de al menos el 50% de la población regional hacia la próxima ciudad de más de 50.000 habitantes superior a 90 minutos.

Fuente: (DNP, 2019), citado en (Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS, 2021, pág. 30)

Anexo 4. Clasificación de departamentos frente a acciones de incidencia

Categorías OCDE	Niveles de exclusión y concentración de personas mayores de 60 años							
	Exclusión muy alta		Exclusión alta		Exclusión media		Exclusión baja	
	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja
Rural remoto		Chocó						
Rural cercano		La Guajira		Caquetá				
Intermedio		Sucre Córdoba Cauca Cesar Magdalena	Nariño	Huila	Boyacá	Meta		
Urbano		Norte de Santander	Tolima	Atlántico Bolívar	Antioquia Bogotá Caldas Quindío Santander Risaralda Valle	Cundinamarca		

Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS.

Anexo 5. Incidencia e intensidad de la exclusión social y productiva para mayores de 60 años y personas de 40 a 60 años, total nacional, zona urbana y zona rural, 2012 y 2019

Indicador		Mayores de 60						De 40 a 60					
		Total		Urbano		Rural		Total		Urbano		Rural	
		2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021
Exclusión social	Incidencia	47,6%	29,8%	39,6%	22,8%	73,5%	57,1%	40,2%	25,0%	32,4%	18,8%	68,9%	49,3%
	Intensidad	32,0	29,1	30,1	27,7	35,2	31,3	31,7	29,4	30,1	28,5	34,5	30,5
Exclusión productiva	Intensidad	61,8	62,6	60,4	62,3	64,9	63,6	62,9	64,3	61,7	64,2	65,8	64,6
	Incidenca	38,4%	30,2%	34,4%	28,7%	51,6%	35,8%	38,3%	35,1%	34,6%	33,6%	52,2%	40,8%

Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012 y 2021

Anexo 6. Descomposición de la exclusión social por indicadores personas mayores de 60 años y de 40 a 60 años; total nacional, urbano y rural 2012 y 2021.

Dimensión	Indicadores		Mayores de 60						De 40 a 60					
			Total		Urbano		Rural		Total		Urbano		Rural	
			2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021
Educación	Analfabetismo	Individual	13,1%	15,6%	12,5%	15,2%	14,1%	16,2%	5,8%	6,0%	4,6%	4,9%	7,5%	7,6%
		Hogar	6,3%	7,0%	5,7%	6,9%	7,2%	7,2%	5,3%	5,7%	4,7%	5,3%	6,1%	6,1%
	Bajo logro educativo	Individual	30,7%	33,5%	32,3%	34,8%	28,3%	31,6%	27,7%	28,4%	27,7%	27,0%	27,7%	30,4%
		Hogar	17,6%	18,5%	18,5%	19,3%	16,2%	17,3%	18,8%	19,5%	19,3%	19,6%	18,0%	19,3%
	Total educación		67,7%	74,6%	69,0%	76,3%	65,8%	72,2%	57,5%	59,6%	56,3%	56,8%	59,5%	63,4%
Acceso a salud	Sin aseguramiento	Individual	3,0%	2,4%	3,3%	2,8%	2,6%	1,8%	5,9%	7,0%	7,3%	9,5%	3,7%	3,6%
		Hogar	5,9%	3,9%	7,5%	5,2%	3,6%	2,2%	7,6%	6,6%	9,4%	8,8%	4,8%	3,5%
	Sin acceso financiero	Individual	4,8%	2,0%	4,9%	2,4%	4,5%	1,4%	5,6%	3,6%	6,5%	4,9%	4,2%	1,7%
		Hogar	4,5%	2,3%	5,2%	3,1%	3,4%	1,3%	5,7%	3,2%	6,7%	4,3%	4,1%	1,6%
	Total acceso a salud		18,2%	10,6%	21,0%	13,5%	14,0%	6,7%	24,7%	20,4%	29,9%	27,6%	16,8%	10,4%
Sin acceso a agua mejorada		3,2%	3,5%	1,1%	0,9%	6,3%	7,2%	3,5%	4,4%	1,3%	1,3%	7,0%	8,7%	

Vivienda y servicios públicos	Inadecuada eliminación de excretas	4,8%	4,9%	3,2%	3,6%	7,2%	6,8%	5,4%	6,0%	3,8%	4,6%	7,8%	8,0%
	Paredes inadecuadas	0,8%	0,9%	1,1%	1,1%	0,4%	0,8%	1,1%	1,2%	1,4%	1,5%	0,6%	0,8%
	Pisos inadecuados	2,6%	2,8%	1,2%	1,0%	4,8%	5,2%	2,8%	3,1%	1,3%	1,3%	5,1%	5,6%
	Hacinamiento crítico	2,7%	2,7%	3,5%	3,7%	1,4%	1,2%	4,9%	5,3%	6,0%	6,8%	3,3%	3,1%
	Total vivienda y servicios públicos	14,1%	14,8%	10,0%	10,3%	20,2%	21,2%	17,8%	20,0%	13,8%	15,6%	23,8%	26,2%

Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012 y 2021

Anexo 7. Descomposición de la exclusión productiva por indicadores personas mayores de 60 años y de 40 a 60 años; total nacional, urbano y rural 2012 y 2021.

Dimensión	Indicadores		Mayores de 60						De 40 a 60					
			Total		Urbano		Rural		Total		Urbano		Rural	
			2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021	2012	2021
Ingresos	Pobreza por ingresos	Individual	38,7%	39,0%	37,3%	38,5%	41,4%	40,4%	38,2%	40,1%	37,4%	40,1%	40,2%	40,4%
		Hogar	23,0%	23,1%	22,3%	22,9%	24,5%	23,7%	24,9%	25,9%	24,2%	25,8%	26,4%	26,1%
	Total ingresos		61,7%	62,1%	59,5%	61,5%	66,0%	64,0%	63,1%	66,0%	61,6%	65,9%	66,6%	66,5%
Acceso a trabajo de calidad	No ocupado	Individual	8,3%	9,2%	9,1%	9,4%	6,8%	8,4%	3,9%	4,8%	4,0%	4,9%	3,6%	4,6%
		Hogar	5,4%	5,8%	5,7%	6,0%	4,7%	5,4%	4,9%	5,4%	5,1%	5,5%	4,5%	5,1%
	No cotizante a pensión	Individual	11,2%	11,2%	11,1%	11,1%	11,4%	11,5%	10,2%	9,6%	10,0%	9,1%	10,8%	10,9%
		Hogar	7,0%	6,8%	7,2%	6,8%	6,8%	6,8%	7,4%	6,9%	7,4%	6,7%	7,3%	7,2%
	Trabaja más de 48 horas semanales	Individual	1,2%	0,8%	1,2%	0,8%	1,1%	0,7%	3,5%	2,3%	3,9%	2,5%	2,5%	2,0%
		Hogar	2,8%	2,1%	3,4%	2,3%	1,7%	1,6%	2,9%	2,0%	3,3%	2,1%	2,0%	1,6%
	Subempleo por competencias	Individual	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,2%	1,9%	1,5%	2,2%	1,6%	1,2%	0,9%
		Hogar	2,0%	1,7%	2,4%	1,9%	1,2%	1,2%	2,2%	1,6%	2,5%	1,7%	1,5%	1,3%
	Total acceso a trabajo de calidad		38,3%	37,9%	40,5%	38,5%	34,0%	36,0%	36,9%	34,0%	38,4%	34,1%	33,4%	33,5%

Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012 y 2021

Anexo 8. Proporción de población con privación en indicadores de exclusión social por grupos de edad y zona de residencia, 2012, 2019 y 2021

Dimensión	Indicadores		Mayores de 60									De 40 a 60								
			Total			Urbano			Rural			Total			Urbano			Rural		
			2012	2019	2021	2012	2019	2021	2012	2019	2021	2012	2019	2021	2012	2019	2021	2012	2019	2021
Educación	Analfabetismo	Individual	20,0%	14,3%	13,5%	14,8%	10,2%	9,6%	36,6%	30,0%	28,9%	7,4%	5,2%	4,4%	4,5%	3,1%	2,6%	17,9%	12,9%	11,5%
		Hogar	14,7%	10,6%	9,8%	10,6%	7,8%	7,3%	28,1%	20,8%	19,7%	10,9%	8,2%	7,5%	7,8%	6,2%	5,7%	22,4%	15,8%	14,5%
	Bajo logro educativo	Individual	81,3%	73,4%	70,5%	76,7%	68,2%	65,3%	96,3%	93,1%	90,9%	58,0%	48,5%	44,7%	50,0%	40,2%	36,5%	87,7%	79,6%	76,5%
		Hogar	65,7%	56,8%	53,6%	61,7%	52,5%	49,5%	78,8%	72,9%	69,6%	66,5%	59,0%	55,7%	61,3%	54,1%	50,9%	86,0%	77,6%	74,2%
Acceso a salud	Sin aseguramiento	Individual	4,8%	2,8%	2,4%	4,3%	2,4%	2,2%	6,7%	4,4%	3,3%	8,8%	6,9%	6,6%	8,7%	6,7%	6,8%	9,2%	7,8%	6,0%
		Hogar	16,3%	9,2%	7,3%	17,0%	9,4%	7,5%	14,2%	8,4%	6,4%	19,4%	12,4%	10,6%	19,8%	12,3%	11,0%	18,1%	12,5%	9,1%
	Sin acceso financiero	Individual	7,5%	2,6%	1,9%	6,3%	2,2%	1,7%	11,6%	4,3%	2,7%	8,1%	3,5%	3,2%	7,5%	3,4%	3,3%	10,2%	3,9%	2,7%
		Hogar	11,3%	4,6%	3,7%	10,6%	4,7%	3,8%	13,4%	4,6%	3,5%	13,0%	5,7%	4,8%	12,5%	5,7%	5,0%	14,9%	5,9%	4,0%
Vivienda y servicios públicos	Sin acceso a agua mejorada		7,7%	5,8%	5,2%	2,1%	1,3%	1,0%	25,9%	22,9%	21,8%	7,4%	6,7%	5,9%	2,2%	1,6%	1,4%	26,8%	25,6%	23,2%
	Inadecuada eliminación de excretas		12,0%	8,1%	7,6%	6,6%	4,7%	4,5%	29,4%	20,7%	19,8%	11,7%	9,2%	9,0%	7,0%	6,1%	6,0%	29,2%	20,8%	20,7%
	Paredes inadecuadas		1,9%	1,5%	1,4%	2,0%	1,4%	1,2%	1,7%	1,9%	2,1%	2,2%	1,8%	1,6%	2,2%	1,8%	1,5%	2,0%	2,0%	2,1%
	Pisos inadecuados		6,1%	3,9%	3,9%	2,1%	1,2%	1,1%	19,1%	13,9%	15,0%	5,6%	4,0%	3,8%	2,0%	1,3%	1,2%	18,7%	14,1%	13,9%
	Hacinamiento crítico		6,4%	4,4%	4,1%	6,7%	4,6%	4,3%	5,6%	3,6%	3,3%	11,1%	8,4%	8,1%	10,8%	8,4%	8,2%	12,3%	8,6%	7,8%

Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012, 2019 y 2021

Anexo 9. Proporción de población con privación en indicadores de exclusión social por grupos de edad y zona de residencia, 2012, 2019 y 2021

Dimensión	Indicadores		Mayores de 60									De 40 a 60								
			Total			Urbano			Rural			Total			Urbano			Rural		
			2012	2019	2021	2012	2019	2021	2012	2019	2021	2012	2019	2021	2012	2019	2021	2012	2019	2021
Ingresos	Pobreza por ingresos	Individual	30,6%	24,2%	24,5%	25,8%	20,5%	23,0%	46,2%	38,3%	30,7%	30,7%	26,9%	30,2%	26,6%	23,9%	28,8%	46,1%	38,0%	35,5%
		Hogar	27,3%	21,6%	21,8%	23,1%	18,3%	20,5%	41,1%	33,8%	27,0%	30,0%	26,2%	29,2%	25,8%	23,3%	27,9%	45,3%	36,9%	34,4%
Acceso a trabajo de calidad	No ocupado	Individual	65,4%	66,0%	71,6%	69,8%	69,6%	74,3%	51,1%	52,6%	60,8%	25,0%	25,8%	30,7%	24,6%	25,6%	30,5%	26,2%	26,8%	31,5%
		Hogar	56,4%	55,8%	59,5%	58,5%	57,7%	61,2%	49,5%	48,6%	53,0%	50,1%	51,3%	55,5%	50,7%	52,4%	56,4%	47,7%	47,2%	51,8%
	No cotizante a pensión	Individual	72,5%	71,0%	71,6%	66,5%	66,0%	67,0%	91,7%	90,1%	89,5%	66,5%	62,4%	62,9%	61,0%	56,7%	57,4%	86,8%	83,5%	83,9%
		Hogar	72,5%	66,2%	65,6%	70,2%	63,8%	63,6%	80,3%	75,4%	73,2%	80,5%	74,3%	73,9%	78,0%	72,0%	71,6%	89,7%	83,3%	83,1%
	Trabaja más de 48 horas semanales	Individual	9,6%	8,6%	6,8%	8,9%	8,2%	6,3%	11,6%	10,3%	8,6%	26,6%	22,2%	19,2%	27,3%	22,5%	19,3%	23,7%	21,0%	18,4%
		Hogar	26,3%	19,7%	16,0%	28,3%	20,9%	16,6%	19,8%	15,1%	13,4%	30,9%	24,5%	20,4%	32,3%	25,6%	21,0%	25,8%	20,5%	17,9%
	Subempleo por competencias	Individual	2,1%	1,8%	1,5%	2,1%	1,8%	1,6%	2,3%	2,0%	1,4%	11,3%	9,5%	8,6%	12,0%	10,2%	9,2%	8,4%	6,7%	6,2%
		Hogar	16,7%	13,6%	11,6%	18,0%	14,7%	12,4%	12,5%	9,3%	8,6%	20,4%	16,8%	14,3%	21,4%	17,8%	14,8%	16,8%	13,1%	12,2%

Fuente: Cálculos Fundación Saldarriaga Concha e Inclusión SAS a partir de DANE – GEIH 2012, 2019 y 2021