

Reforma pensional en Colombia: cobertura social, informalidad laboral y sostenibilidad intergeneracional¹

Mario Eduardo Hidalgo Villota²

Resumen

La reforma pensional prevista en la Ley 2381 de 2024 busca responder a una falla social persistente: una proporción significativa de la población colombiana llega a la vejez sin acceder a una pensión contributiva. La reforma reorganiza el sistema mediante una estructura de pilares complementarios, en la que las cotizaciones correspondientes a ingresos de hasta 2,3 salarios mínimos mensuales legales vigentes se dirigen al componente de prima media administrado por Colpensiones, mientras que el excedente, hasta 25 salarios mínimos se destina al componente complementario de ahorro individual. La reforma amplía la protección mediante los pilares solidario y semicontributivo, reduce el arbitraje derivado de la elección entre regímenes y limita parte de la regresividad asociada a los subsidios de las pensiones más altas. La cobertura contributiva sigue limitada por la informalidad laboral; así, entre abril y junio de 2026, el 54,5% de los ocupados se encontraba en esta condición. Esta restricción se intensifica con la transición demográfica; así, el índice de envejecimiento proyectado por el DANE pasa de 46,9 en 2026 a 200,2 en 2060. La reforma pensional mejora la protección social y la equidad distributiva, pero aumenta los compromisos fiscales de largo plazo y reduce la capacidad de elección del afiliado sobre el destino de una parte de la cotización obligatoria. Su sostenibilidad dependerá de los avances en formalización empresarial y laboral, productividad en el trabajo, densidad de cotización, ahorro pensional y, en particular, de la disciplina fiscal.

Palabras clave: Colombia; envejecimiento de la población; pensión; sector informal; seguridad social.

Introducción

La reforma pensional responde a problemas conocidos del sistema, pero no altera una de sus restricciones de fondo: la baja continuidad de los aportes. El país mantiene una cobertura contributiva reducida, subsidios regresivos en algunos segmentos y trayectorias laborales inestables. La cuestión central no es escoger entre administración pública o privada, sino financiar la protección en la vejez con una informalidad laboral superior al 50% y una proporción creciente de adultos mayores respecto de la población joven

La Ley 2381 de 2024 organiza el sistema en cuatro pilares, a saber: solidario, semicontributivo, contributivo y de ahorro voluntario. La vigencia de la Ley 2381 quedó suspendida por un vicio de

¹ El contenido, los análisis, los resultados y las conclusiones de esta nota son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen ni representan necesariamente la posición institucional del Departamento de Economía ni de la Universidad de Nariño.

² Profesor Asociado del Departamento de Economía de la Universidad de Nariño, Pasto, Colombia. Grupo de Investigación en Economía, Gobierno y Políticas Públicas. mariohidalgo@udenar.edu.co <https://orcid.org/0000-0002-5579-6136>

procedimiento. La Sentencia C-264, conocida el 26 de agosto de 2026, mantuvo la mayor parte de su contenido y ordenó repetir en la Cámara de Representantes el debate de 10 de los 95 artículos que integran la ley. La entrada en vigor del nuevo sistema quedó prevista para el 1 de abril de 2027, una vez concluya la subsanación

La reforma amplía la protección económica en la vejez y reduce algunas inequidades del diseño pensional anterior, pero también traslada una mayor proporción del riesgo financiero y presupuestal al Estado sin resolver la baja densidad de cotización. Esa ampliación implica mayores compromisos fiscales de largo plazo. La sostenibilidad del nuevo esquema dependerá de la capacidad para ampliar el empleo formal, preservar el ahorro pensional y ajustar sus parámetros a la transición demográfica

1. Del sistema dual al sistema de pilares

La Ley 100 de 1993 organizó dos regímenes excluyentes. Colpensiones administra el Régimen de Prima Media (RPM). La pensión se reconoce con base en las reglas legales y se financia con cotizaciones, reservas y transferencias públicas. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), los aportes se acumulan en cuentas individuales administradas por fondos privados. El afiliado escoge régimen dentro de las restricciones de traslado; esa decisión determina quién administra la cotización y bajo qué reglas se configura la pensión.

El artículo 12 de la Ley 2381 de 2024 sustituye la elección entre regímenes por un esquema en el que prima media y ahorro individual se complementan. Para los trabajadores obligados a cotizar, el ingreso base hasta 2,3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) se dirige al componente de prima media; solo el excedente entre 2,3 y 25 SMMLV alimenta el componente complementario de ahorro individual. El cambio restringe la elección individual porque la cotización correspondiente al primer tramo deja de poder dirigirse íntegramente a una administradora privada. No elimina toda elección: quienes superan el umbral conservan la posibilidad de escoger la administradora del componente complementario.

Tabla 1. Sistema vigente y nuevo diseño pensional

Aspectos	Sistema vigente (Ley 100 de 1993)	Nueva reforma pensional (Ley 2381 de 2024)
Arquitectura	RPM y RAIS compiten por el afiliado.	Cuatro pilares; RPM y ahorro individual se complementan.
Destino del aporte	Cotización completa al régimen elegido.	Hasta 2,3 SMMLV al componente de prima media; excedente al ahorro individual.

Elección	El afiliado escoge RPM o RAIS, sujeto a reglas de traslado.	No hay elección sobre el tramo hasta 2,3 SMMLV; sí sobre la administradora del excedente.
Protección sin pensión	Indemnización sustitutiva, devolución de saldos y programas asistenciales.	Pilares solidario y semicontributivo integrados al sistema de protección para la vejez.
Régimen de transición	Aplican las reglas de la Ley 100 según el régimen del afiliado.	Conserva la Ley 100 para mujeres con 750 semanas y hombres con 900 semanas al entrar en vigencia.
Trayectorias incompletas	No existe una prestación general equivalente a la nueva prestación anticipada.	Prestación anticipada para no transicionales con más de 1.000 semanas, bajo condiciones de edad y financiación.
Reserva de largo plazo	Cuentas individuales, reservas del RPM y Fondo de Garantía de Pensión Mínima.	FAPC administrado por el Banco de la República, además del ahorro individual complementario.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 100 de 1993 y la Ley 2381 de 2024.

Cobertura de protección social y equidad distributiva

El sistema de pilares separa dos conceptos que no son equivalentes: protección económica en la vejez y pensión contributiva. El pilar solidario atiende a adultos mayores pobres o vulnerables, mientras el semicontributivo transforma aportes insuficientes en una renta periódica. De esta manera, la reforma amplía la población protegida sin convertir a todos los beneficiarios en pensionados. El aumento de la cobertura social, por tanto, no implica un crecimiento equivalente de la cobertura contributiva

El diseño también reconoce trayectorias laborales diferenciadas. El régimen de transición mantiene íntegramente las reglas de la Ley 100 de 1993 para quienes, al entrar en vigencia el nuevo sistema, acrediten al menos 750 semanas si son mujeres o 900 si son hombres (Ley 2381 de 2024, art. 75). Para las mujeres no cubiertas por esa transición, la ley incorpora una reducción gradual del requisito de semanas hasta llegar a 1.000 en 2036. Además, crea una prestación anticipada para personas fuera del régimen de transición que, a los 62 años en el caso de las mujeres o 65 en el de los hombres, tengan más de 1.000 semanas, pero no alcancen el mínimo exigido para la pensión integral; la prestación es proporcional y descuenta las cotizaciones faltantes hasta completar el requisito (Ley 2381 de 2024, arts. 32 y 37).

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) identifica mejoras adicionales: menor subsidio a pensiones altas y eliminación del arbitraje entre regímenes. Según el CARF (2024), la reforma elevaría el número de pensionados de 1,8 a 2,1 millones en 2040 y de 2,5 a 2,8 millones en 2050. Vale decir que, la mayor cobertura prevista por la reforma también aumenta las obligaciones fiscales del Sistema.

La reforma podría reducir la desigualdad del ingreso entre los adultos mayores. Su efecto sobre el coeficiente de Gini agregado, sin embargo, dependerá de la cobertura efectiva de los nuevos pilares, de su financiación y de la evolución del mercado laboral.

Según el CARF (2025), los pilares solidario y semicontributivo podrían representar un costo fiscal adicional de hasta 0,4% del PIB anual. El efecto del pilar contributivo dependerá de la regulación de las cuentas generacionales y del FAPC.

Informalidad: la restricción que la reforma no corrige

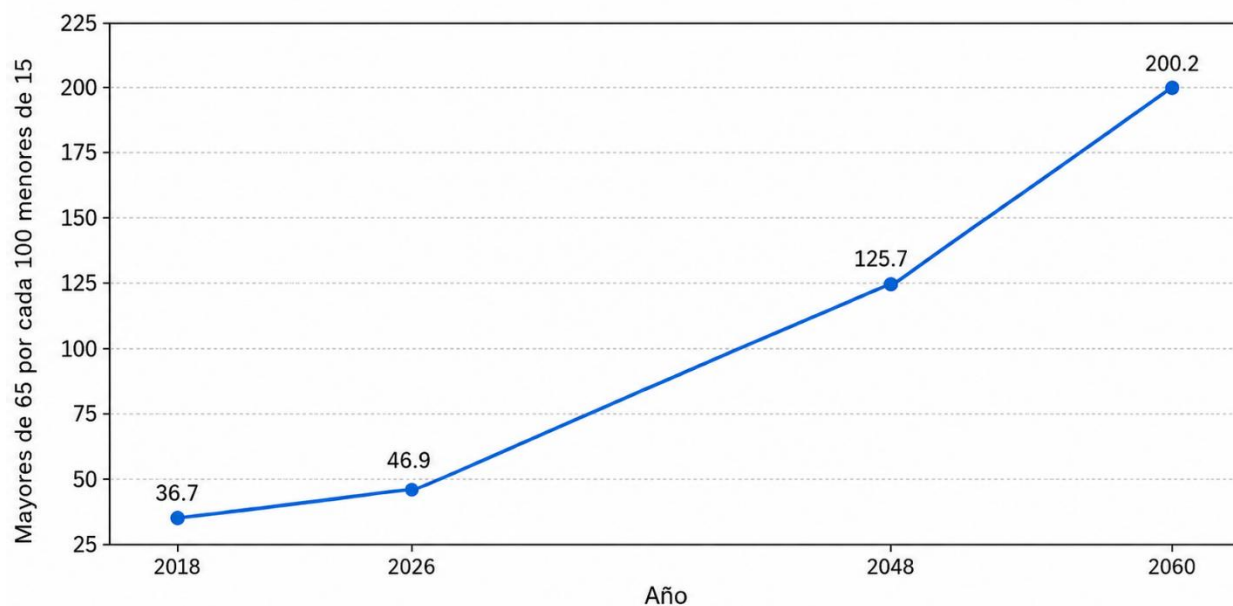
La principal restricción proviene del mercado laboral. Según el DANE (2026), la informalidad representó el 54,5% de la población ocupada entre abril y junio de 2026 y alcanzó el 83,2% en centros poblados y rural disperso. El promedio nacional oculta diferencias territoriales y ocupacionales amplias. La reforma puede modificar la administración de las cotizaciones y las reglas de acceso a las prestaciones, pero no incorpora aportes de trabajadores que permanecen fuera del sistema contributivo

La afiliación no equivale a cotización efectiva. De los 7,16 millones de afiliados registrados por Colpensiones en enero de 2026, 2,7 millones cotizaron ese mes, equivalentes al 37,8%. El dato mensual no permite medir la densidad de cotización de cada afiliado, pero sí muestra que la base contributiva efectiva es menor que la afiliación registrada. En un esquema con mayor componente de reparto, la estabilidad del flujo de aportes resulta más relevante que el número nominal de afiliados

El pilar semicontributivo amortigua el resultado social de las historias laborales incompletas, pero no elimina su origen. Mientras persistan baja productividad, autoempleo de subsistencia, rotación, desempleo e ingresos irregulares, una proporción importante de trabajadores no completará las semanas requeridas. La informalidad opera en dos frentes. Por un lado, aumenta la demanda de protección subsidiada y, por otro, reduce la base de cotizantes que puede financiarla.

Demografía, ahorro y costo intergeneracional

La transición demográfica eleva esa tensión. El DANE proyecta que el índice de envejecimiento —personas de 65 años o más por cada 100 menores de 15— aumentará de 46,9 en 2026 a 125,7 en 2048 y 200,2 en 2060. Según las proyecciones del DANE (2025), la población en Colombia alcanzaría su nivel máximo entre 2042 y 2044 y luego comenzaría a disminuir. Ahora bien, el desafío no es el envejecimiento de la población en sí; el reto al que se enfrenta el país, es financiar más años de retiro con una base relativa menor de trabajadores y cotizantes. La respuesta pasa por ampliar la base contributiva mediante formalización y productividad, mejorar la continuidad de los aportes, preservar el ahorro pensional y ajustar los parámetros del sistema a los cambios demográficos.

Figura 1. Índice de envejecimiento de la población en Colombia 2018-2060

Fuente: elaboración propia con base en información DANE (2025).

La Ley 2381 de 2024 creó el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC), bajo administración del Banco de la República para reservar parte de las nuevas cotizaciones y evitar que se destinen de inmediato al pago de mesadas. Este mecanismo impide caracterizar la reforma como un traslado puro de ahorro privado hacia gasto corriente. No obstante, su capacidad estabilizadora dependerá de las reglas de acumulación y desacumulación, de la rentabilidad obtenida y de la definición de las cuentas generacionales. El CARF (2025) advierte que estas variables son determinantes para establecer el efecto fiscal del pilar contributivo.

El CARF (2024) estima que el FAPC podría agotarse hacia 2062 y que, desde entonces, las transferencias anuales de la Nación a Colpensiones aumentarían en cerca de 2,5 % del PIB frente al nivel inicial del escenario. También calculó que el valor presente neto de las transferencias a Colpensiones sería 62,3 % del PIB mayor que en el escenario sin reforma (CARF, 2024). Estas cifras no son una predicción mecánica de la ley final, pues dependen de supuestos demográficos, financieros y normativos. Lo cierto es que, sí identifican una dirección de riesgo que debe ser monitoreada con actualizaciones actuariales periódicas.

El diseño también afecta el ahorro de largo plazo. El CARF (2024) señala que un umbral más bajo para el componente de prima media preserva una mayor proporción de recursos capitalizados. Parte de las

cotizaciones permanece en cuentas o fondos en lugar de respaldar obligaciones del componente de reparto. El efecto del FAPC dependerá de su capacidad de acumulación y de la estabilidad de sus reglas frente a presiones fiscales de corto plazo

2. Discusión

La reforma pensional que se estrena en Colombia mejora el sistema en unas dimensiones y lo vuelve más exigente en otras. Gana protección porque incorpora explícitamente a quienes hoy llegan a la vejez sin pensión; gana equidad porque limita subsidios altos, reconoce trayectorias contributivas incompletas y reduce diferencias asociadas a la elección de régimen. A cambio, concentra una mayor proporción del riesgo actuarial en el Estado y exige una base contributiva que el mercado laboral colombiano todavía no garantiza.

La obligatoriedad de cotizar a la seguridad social ya hacía parte del sistema. El cambio introducido por la reforma consiste en limitar la elección sobre el destino de la cotización correspondiente a ingresos de hasta 2,3 SMMLV. Esta restricción amplía el componente común y facilita la mutualización de riesgos, pero reduce la autonomía del afiliado y aumenta la exposición fiscal y política del sector público.

La sostenibilidad de la reforma depende del comportamiento del mercado laboral y de las cuentas fiscales. Si la informalidad se mantiene cerca del 50%, aumentará la proporción de la protección financiada con recursos públicos. El envejecimiento de la población amplía esa presión. La respuesta requiere más empleo formal, una base contributiva mayor y revisiones actuariales de edades, semanas, tasas de reemplazo y reglas de ahorro.

Conclusiones

La Ley 2381 de 2024 modifica varios elementos del sistema vigente. Amplía la protección de adultos mayores sin pensión, incorpora mecanismos para trayectorias contributivas incompletas, establece reglas diferenciadas para las mujeres y reduce los subsidios asociados a pensiones altas y al arbitraje entre regímenes. En términos distributivos, el nuevo diseño es más amplio y más coherente con la estructura laboral del país.

Su principal debilidad es que redistribuye mejor los recursos pensionales sin resolver la escasez de cotizaciones. Con una informalidad de 54,5% y una elevada discontinuidad contributiva, el sistema seguirá produciendo numerosos adultos mayores sin una pensión completa. La reforma mejora la forma de protegerlos; esa protección, sin embargo, tendrá una factura fiscal creciente si el empleo formal no se expande y la productividad media del trabajo no mejora.

La demografía refuerza la restricción. Colombia tendrá proporcionalmente menos jóvenes y más adultos mayores; por ello, un componente público más amplio exige preservar el FAPC, mantener reglas transparentes de acumulación y aceptar que los parámetros pensionales deberán revisarse cuando cambien las condiciones demográficas. La discusión relevante es cuánto riesgo asume el Estado, quién lo financia y cómo se distribuye entre generaciones, no una oposición entre solidaridad y mercado o entre Colpensiones y fondos privados. Es cuánto riesgo puede asumir el Estado, quién lo financia y con qué reglas se distribuye entre generaciones.

La reforma amplía la protección y mejora algunos resultados distributivos, pero eleva las exigencias fiscales del sistema. Su sostenibilidad dependerá de la formalización laboral, la productividad, la disciplina fiscal y la revisión periódica de sus parámetros. Sin avances en estos frentes, el aumento de la cobertura actual trasladará mayores costos a trabajadores y contribuyentes futuros.

Referencias

Cámara de Representantes de Colombia. (2026, 26 de agosto). *Presidente de la Cámara, Nicolás Barguil, anuncia todas las garantías para subsanar reforma pensional*. <https://www.camara.gov.co/presidente-de-la-camara-nicolas-barguil-anuncia-todas-las-garantias-para-subsanar-reforma-pensional/>

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2024). Tercera actualización: Análisis técnico sobre la reforma pensional. https://www.carf.gov.co/documents/d/guest/2024-06-04-tercer-alcance-documento-tecnico-reforma-pensional-ponencia-tercer-debate_v7?download=true

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2025). Análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025. <https://www.carf.gov.co/documents/d/guest/2025-07-23-documento-tecnico-mfmp-2025>

Ley 100 de 1993. (1993, 23 de diciembre). Congreso de la República. Diario Oficial No. 41.148. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=5248

Ley 2381 de 2024. (2024, 16 de julio). Congreso de la República. Diario Oficial No. 52.819. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30051782>

Colpensiones. (2026). *Cifras clave sobre pensiones, programa BEPS y Ley Pensional, durante enero de 2026*. <https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/5148/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025). *Proyecciones de población y estudios demográficos*. <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Nacional/NotaTecnica-PPED-jul2025.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026). *Empleo informal y seguridad social: abril-junio de 2026*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social>