

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Protección social para la vejez en contextos rurales: tensiones del nuevo sistema pensional*



* Este documento de trabajo es Producto del proyecto de investigación: “*El diseño de un podcast para la popularización del sistema pensional colombiano en entornos rurales*”, inscrito ante el CODI, Universidad de Antioquia”, adscrito a los grupos de investigación “Derecho y Sociedad” y “Estudios de Derecho y Política” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Medellín, agosto de 2026.



Atribución-No comercial-compartir igual (CC BY-NC-SA).

Protección social para la vejez en contextos rurales: tensiones del nuevo sistema pensional

Sandra Patricia Duque Quintero¹

La promulgación de la Ley 2381 de 2024 constituye una reforma pensional ambiciosa en términos de cobertura y de universalidad en la protección social. Esta propuesta surge en un contexto de rápido envejecimiento demográfico. A la par, menos de la mitad de los colombianos en edad de retiro recibe hoy una pensión, un déficit que la Organización Internacional del Trabajo (2022) vincula con la alta informalidad laboral y la fragmentación normativa. Frente a estos desafíos, se aspira a crear un piso de protección solidario financiado con recursos públicos, a rescatar los aportes incompletos mediante un pilar semicontributivo y a articular la contributividad con incentivos al ahorro voluntario, todo ello bajo la supervisión reforzada del Estado (Congreso de la República, 2024), creando así cuatro pilares: el solidario, el semicontributivo, el contributivo y el de ahorro voluntario.

El Pilar Solidario constituye el primer piso de protección del nuevo esquema pensional y se focaliza en quienes, por su trayectoria laboral fragmentada o por la informalidad estructural del mercado de trabajo, llegan a la vejez sin derecho a una pensión contributiva. La prestación que concede, denominada Renta Básica Solidaria (RBS), se fija, como mínimo, en el valor de la línea de pobreza extrema, que es el nivel mínimo de ingreso que una persona necesita para cubrir sus necesidades básicas de alimentación (Congreso de la República, 2024). En 2024, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en Colombia fue del 11,5% en el total nacional; en las cabeceras, del 7,8%; y en los centros poblados y en el rural disperso, del 24,3%. Es decir, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en centros poblados y rural disperso fue 3,1 veces el de las cabeceras (DANE, 2025). Ante estos niveles de pobreza en el campo, el monto del Pilar Solidario resulta insuficiente para cubrir las necesidades básicas. En muchas zonas rurales, donde el acceso a servicios de salud, transporte, alimentos y vivienda digna ya es precario, este aporte

¹ Doctora en Educación, Magíster en Derecho, Especialista en Gestión ambiental y Abogada de la Universidad de Antioquia. Profesora titular vinculada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia. Coordinadora de la Línea de investigación Derecho Laboral y de la Seguridad Social, Grupo Derecho y Sociedad. Investigadora Asociada Minciencias. Email: spatricia.duque@udea.edu.co. orcid: 0000-0002-1610-5312.

económico no compensa las desigualdades estructurales que enfrentan los adultos mayores. El costo de vida en el campo no siempre es más bajo que en la ciudad. De hecho, la dispersión geográfica, la escasa infraestructura y la baja oferta de servicios públicos hacen que muchos bienes y servicios resulten más costosos o directamente inaccesibles. El Pilar Solidario no contempla estas diferencias territoriales ni los efectos acumulados de una vida de trabajo informal o agrícola no remunerado debidamente.

Ahora bien, la ley reconoce como grupos prioritarios, los adultos mayores en pobreza o vulnerabilidad (hombres ≥ 65 años; mujeres ≥ 60 años), personas con discapacidad severa (pérdida de capacidad laboral ≥ 50 %) desde los 55 años en hombres y 50 años en mujeres y sujetos de especial protección constitucional como los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y los campesinos, siempre que figuren en censos oficiales o en el Registro Administrativo de Campesinado (RAC) recién creado (Congreso de la República, 2024).

Los recursos proceden del Presupuesto General de la Nación y de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional; su administración recae en el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, con el apoyo del Ministerio del Trabajo y la veeduría de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Como vemos, la ejecución se concentra en entidades que ya gestionan programas masivos de transferencias, lo que plantea retos de interoperabilidad entre bases de datos y de focalización efectiva (Congreso de la República, 2024). Aunque la Renta Básica Solidaria presenta un avance frente al antiguo programa Colombia Mayor al integrar el enfoque diferencial y el derecho a la identificación como campesino, su monto sigue por debajo del salario mínimo. La OIT advierte que, en América Latina, el 34,5 % de las personas mayores carece de ingresos periódicos y depende de ayudas familiares o estatales esporádicas (Organización Internacional del Trabajo, 2022); por tanto, sin un aumento sustancial de su valor y sin estrategias de formalización laboral, la medida corre el riesgo de ser un paliativo y no una solución estructural.

El Pilar Semicontributivo actúa como puente entre la asistencia y la pensión contributiva plena, ya que transforma cotizaciones incompletas en una Renta Vitalicia y, con ello, reconoce el esfuerzo de trabajadores con trayectorias laborales intermitentes, situación que afecta a más del 44 % de la fuerza laboral urbana y a casi el 84 % de la rural dispersa, donde la informalidad laboral sigue siendo estructural (DANE, 2025). El monto se determina mediante tres componentes, la capitalización histórica de las cotizaciones al Componente de Prima Media, actualizadas al valor presente con el Índice de Precios al Consumidor, los

saldos efectivamente ahorrados en cuentas individuales, incluidos los rendimientos financieros acreditados hasta la fecha de retiro y un subsidio estatal diferenciado por sexo (20 %–30 %) que pretende compensar la brecha derivada de la mayor esperanza de vida femenina; así, para las mujeres la cobertura pública es mayor porque sus rentas vitalicias deben financiar más años de pensión (Congreso de la República, 2024)

Pueden optar por la renta vitalicia quienes hayan cotizado entre 300 y menos de 1 000 semanas y cumplan la edad legal (65 años hombres, 60 años mujeres). Quienes acumulen menos de 300 semanas sólo reciben la indemnización sustitutiva (en Prima Media) o la devolución de saldos (en Ahorro Individual). El valor máximo no puede superar el 80 % del salario mínimo legal mensual vigente y no es heredable ni se convierte en pensión de sobrevivientes. El beneficio se actualiza anualmente con el IPC, pero al carecer de indexación salarial, su poder adquisitivo puede perderse si los salarios medianos crecen por encima de la inflación. La financiación del subsidio estatal proviene de las rentas generales y del Fondo de Solidaridad Pensional, lo que vincula su sostenibilidad con la regla fiscal (Congreso de la República, 2024).

Aunque la renta vitalicia representa un alivio para cerca de 1,9 millones de afiliados que hoy acumulan menos de 1 000 semanas (COLPENSIONES, 2025), su cuantía es insuficiente para garantizar estándares de vida dignos, especialmente en hogares monoparentales o en zonas con mayor costo de los alimentos. Además, al no ser heredable, rompe la función de protección familiar que caracteriza a los esquemas contributivos. La Organización Internacional del Trabajo advierte que, en América Latina, los beneficios semicontributivos deben ubicarse significativamente por encima de la línea de pobreza para cumplir el mandato de seguridad social (OIT, 2021); en el diseño colombiano, el tope del 80 % del salario mínimo deja a los beneficiarios expuestos a la vulnerabilidad económica si carecen de otras fuentes de ingreso.

Ahora bien, el Pilar Contributivo articula dos lógicas de financiamiento, la solidaridad intergeneracional y la capitalización individual, con el propósito de garantizar pensiones integrales de vejez, invalidez y sobrevivientes y, a la vez, distribuir riesgos entre el Estado, los empleadores y los propios afiliados (Congreso de la República, 2024). En la Tabla 1, vemos las características principales de este pilar:

Tabla 1. Pilar contributivo

Componente	Población cubierta	Mecanismo de cálculo	Entidad gestora	Naturaleza del riesgo
Prima Media	Ingresos entre 1 y 2,3 smlmv	Prestación definida: la tasa de reemplazo se calcula con la fórmula $r = 65,5 - 0,5 s$ (donde s es el logaritmo del salario base); exige 1 300 semanas, con garantía de pensión mínima	Colpensiones	Riesgo demográfico y financiero socializado en un fondo común
Complementario de Ahorro Individual	Porción salarial $> 2,3$ y ≤ 25 smlmv	Cuenta individual: mesada depende del saldo acumulado + rentabilidad neta	AFP públicas o privadas	Riesgo de mercado asumido por el afiliado, con garantía estatal de rentabilidad mínima

El aporte obligatorio asciende al 16 % del ingreso base, distribuido 75 % empleador y 25 % trabajador. Quienes ganan más de 4 smlmv destinan un punto adicional al Fondo de Solidaridad Pensional para subsidiar las pensiones mínimas y la Renta Básica Solidaria. Las pensiones de invalidez y de sobrevivientes continúan ligadas al componente de prima media y se cubren mediante seguros previsionales cuyas reservas técnicas y solvencia son vigiladas por la Superintendencia Financiera (Congreso de la República, 2024). Como se observa, al limitar el componente de Prima Media a 2,3 smlmv se evita que salarios altos reciban subsidios implícitos, pero se traslada a los ingresos medios-altos la volatilidad bursátil del Componente de Ahorro Individual. La fórmula de reemplazo del Componente de Prima Media ($r = 65,5 - 0,5 s$) genera tasas cercanas al 65 % para asalariados con un salario mínimo, pero desciende a 50 % en 2 smlmv, lo que obliga a compensar la caída mediante el componente de ahorro individual. La rentabilidad real de los fondos moderados promedió 5,7 % anual en la última década, pero presentó desviaciones de ± 10 p.p. durante las crisis de mercado (Superintendencia Financiera de Colombia, 2025). De esta manera, aumenta el riesgo de insuficiencia de la pensión.

El diseño del Pilar Contributivo intenta conciliar la solidaridad intergeneracional con la lógica de la capitalización individual; sin embargo, esta arquitectura híbrida sigue dejando problemas estructurales. El tope de 2,3 smlmv para el Componente de Prima Media corrige el viejo subsidio regresivo a los salarios altos, pero a costa de exponer a más de la mitad de los afiliados de ingreso medio al riesgo financiero del mercado, sin ofrecerles garantías explícitas de tasa de reemplazo mínima (Superintendencia Financiera de Colombia, 2025). El problema se agrava porque seis de cada diez cotizantes lo hacen de manera discontinua (COLPENSIONES, 2025). Además, la dependencia del Componente de ahorro Individual respecto de la rentabilidad real impone a los trabajadores un riesgo sistémico que debería gestionarse colectivamente. La experiencia de 2020–2022, con rendimientos cercanos a cero durante la pandemia y la normalización monetaria, confirma la volatilidad del portafolio moderado, lo que hace imperativo fortalecer los pisos de protección contra pérdidas y las reservas de capital de las Administradoras de Fondos de Pensiones (Superintendencia Financiera de Colombia, 2025). Por último, el financiamiento de la garantía de pensión mínima y de los subsidios solidarios descansa en el mismo Fondo de Solidaridad Pensional que ya destina recursos al Pilar Solidario; sin un aumento estructural de su base fiscal, la sostenibilidad de estas transferencias luce poco viable a futuro. De no abordarse estos problemas, la promesa de una pensión integral continuará siendo, para millones de trabajadores, más aspiración que derecho real (Organización Internacional del Trabajo, 2022).

Por último, el pilar de ahorro voluntario habilita a los afiliados, esto es, trabajadores dependientes e independientes, a realizar aportes opcionales, inembargables y flexibles con el fin de elevar la mesada que resulte de los pilares contributivo o semicontributivo (Congreso de la República, 2024). Para incentivar la participación, la DIAN permite descontar del ingreso gravable hasta el 30 % del ingreso anual y máximo de 3 800 UVT en aportes voluntarios, siempre que se inmovilicen por un mínimo de diez años o hasta la edad de pensión (DIAN, 2024). Estos aportes, además, están exentos del impuesto de renta sobre los rendimientos mientras permanezcan en la cuenta. La ley encarga al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Superfinanciera, la puesta en marcha de campañas masivas de alfabetización financiera y de plataformas digitales de simulación de pensión, a fin de convertir el ahorro voluntario en una práctica cultural (Congreso de la República, 2024). No obstante, son los segmentos de ingresos medios-altos quienes cuentan con capacidad económica para ahorrar y aprovechar la deducción tributaria. El incentivo al ahorro individual favorece la planificación financiera, pero su participación real es marginal y concentra los beneficios tributarios en los estratos

medio-altos, lo que refuerza la desigualdad de acceso (Superintendencia Financiera de Colombia, 2025). Además, los ahorradores asumen íntegramente el riesgo de mercado, de modo que una crisis financiera puede afectar el capital acumulado. Así las cosas, el ahorro voluntario corre el riesgo de convertirse en un privilegio para las capas de ingresos altos, más que en una herramienta de justicia intergeneracional.

Finalmente, es importante anotar que la Ley 2381 de 2024 incorpora un conjunto de medidas orientadas a cerrar las brechas que históricamente han dejado al campo por fuera de la seguridad social, no obstante, la eficacia de tales disposiciones depende de la forma en que el Estado logre superar la dispersión geográfica, la baja conectividad digital (solo 29 % de los hogares rurales disponen de Internet fijo, frente al 70 % urbano (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2024b) y las condiciones de vida marcadas por la pobreza monetaria superior al 42 % en áreas rurales (DANE, 2025).

Referencias

Administradora Colombiana de Pensiones [Colpensiones]. (2025). Informe de gestión 2024: Programa BEPS y densidad de cotización. <https://www.colpensiones.gov.co/>

Congreso de la República de Colombia. (2024, 16 de julio). Ley 2381 de 2024. Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=246356>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2024). Pobreza multidimensional en Colombia. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2025). Empleo informal y seguridad social. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024, 31 de julio). Resolución 000120 de 2024. <https://www.dian.gov.co/normatividad/Normatividad/Resoluci%C3%B3n%20000120%20de%2031-07-2024.pdf>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2024). Plan integral de expansión de conectividad digital 2024-2033.

https://mintic.gov.co/micrositios/PlanConectividadDigital/870/articles-399394_documento.pdf

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2021). Informe mundial sobre la protección social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: En busca de un futuro mejor. Oficina Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/informe-mundial-sobre-la-proteccion-social-2020-2022-la-proteccion-social>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2022). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe 2022. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_864517.pdf

Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Pensiones: Ley 2381 de 2024. Preguntas y respuestas sobre el nuevo sistema pensional. <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10115449/pensiones-ley-2381-de-2024/>