UR enlaces ESTRATÉGICOS
Volúmen 1, Nº 1 ▪ 2026

ARTÍCULO DE REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

La Seguridad Social en Bolivia: Entre la promesa constitucional y la realidad de los adultos mayores

Social Security in Bolivia: Between the Constitutional Promise and the Reality of Older Adults

Nayma Larrea Aguilera
https://orcid.org/0009-0009-6755-9048
Universidad de Alcalá, España
naymalarrea.ag@gmail.com

RESUMEN

El Sistema Integral de Pensiones (SIP) boliviano, creado por la Ley N° 065 de 2010, constituyó un avance normativo significativo al combinar un régimen contributivo de capitalización individual con mecanismos solidarios destinados a reducir la brecha de protección social. Sin embargo, quince años después de su promulgación, la evidencia técnica revela tensiones estructurales que comprometen su sostenibilidad y equidad: una cobertura efectiva que no supera el 20% de la población económicamente activa, tasas de reemplazo que en la práctica difícilmente alcanzan el 40% del último salario percibido, y una altísima informalidad laboral —estimada en el 83,8% de la PEA— que deja a millones de bolivianos sin protección previsional. El presente artículo analiza los logros y las deficiencias del SIP desde una perspectiva técnica y apartidaria, incorpora referencias al derecho comparado europeo y latinoamericano, y plantea que los adultos mayores —quienes construyeron el país durante su vida activa— deben ser el sector prioritario de protección estatal. Se concluye con propuestas concretas de reforma que no implican necesariamente un cambio de sistema, sino una profundización inteligente de sus mecanismos solidarios.

Palabras clave: Sistema Integral de Pensiones; seguridad social; sostenibilidad previsional; informalidad laboral; protección de los adultos mayores.

ABSTRACT

The Bolivian Comprehensive Pension System (Sistema Integral de Pensiones, SIP), established by Law No. 065 of 2010, represented a significant regulatory advancement by combining a contributory individual capitalization scheme with solidarity-based mechanisms aimed at reducing the social protection gap. However, fifteen years after its enactment, technical evidence reveals structural tensions that undermine its sustainability and equity: effective coverage does not exceed 20% of the economically active population; replacement rates, in practice, rarely reach 40% of the last salary earned; and extremely high labor informality—estimated at 83.8% of the economically active population—leaves millions of Bolivians without pension protection.

This article analyzes the achievements and shortcomings of the SIP from a technical and nonpartisan perspective, incorporates references to European and Latin American comparative law, and argues that older adults—who contributed to building the country throughout their working lives—should constitute the primary sector of state protection. It concludes with specific reform proposals that do not necessarily entail a change of system, but rather an intelligent strengthening of its solidarity-based mechanisms.

Keywords: Comprehensive Pension System; social security; pension sustainability; labor informality; protection of older adults.

COMITÉ EDITORIAL

Universidad Real de la Cámara Nacional de Comercio

La Paz, Bolivia

CÓMO CITAR:

Larrea Aguilera, N. (2026).

La Seguridad Social en Bolivia: Entre la promesa constitucional y la realidad de los adultos mayores.

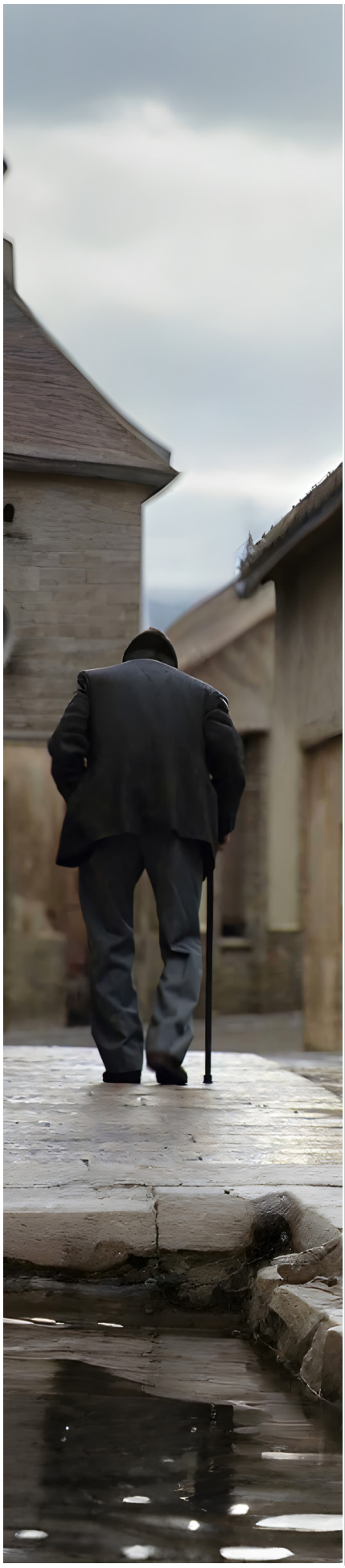
Enlaces Estratégicos, 1(1), 27-33.

Fecha de recepción:
30 de junio

Fecha de revisión:
19 de julio

Fecha de Aceptación:
3 de agosto

Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons “CC BY”



CONTEXTO:

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO CONSTITUCIONAL IRRENUNCIABLE

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) eleva la seguridad social al rango de derecho fundamental en su Artículo 45, estableciendo que el Estado garantizará el derecho a la jubilación bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad e interculturalidad. Este mandato constitucional fija el umbral normativo mínimo que todo sistema previsional boliviano debe respetar y superar.

A nivel internacional, el Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la seguridad social —norma mínima— establece que las pensiones de vejez deben garantizar una tasa de reemplazo de al menos el 40% del salario de referencia. Bolivia ha ratificado este instrumento, lo que convierte su cumplimiento en una obligación jurídica de derecho internacional, no solo en una aspiración programática.

En este marco, el análisis del SIP no es un ejercicio político ni ideológico: es una evaluación técnica de cuán cerca o lejos se encuentra el Estado boliviano de honrar compromisos que él mismo

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA PREVISIONAL BOLIVIANO

El sistema de reparto (pre-1997)

Bolivia operó durante décadas bajo un sistema de reparto gestionado principalmente por el Seguro Social Obligatorio (SSO), en el que las cotizaciones de los trabajadores activos financiaban las pensiones de los pasivos. Si bien este esquema garantizaba prestaciones definidas —los trabajadores con 25 años de aportes podían acceder a una pensión equivalente al 70% de su salario—, era insostenible actuarialmente por el envejecimiento de la población y la alta informalidad que erosionaba la base contributiva.

La reforma de capitalización individual (Ley 1732, 1996)

La Ley N° 1732 de 1996 introdujo el modelo de capitalización individual, transfiriendo la administración de los fondos previsionales a Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas. Este modelo, inspirado en la reforma chilena de 1981, trasladó el riesgo previsional al trabajador: la pensión ya no dependería de años de servicio, sino del ahorro acumulado en una cuenta individual, sujeta a la rentabilidad del mercado financiero.

La experiencia de más de dos décadas permitió identificar sus limitaciones principales: inequidad en las prestaciones según nivel salarial, ausencia de mecanismos redistribuivos, baja rentabilidad por las limitaciones del mercado financiero boliviano, y escasa cobertura de la población informal.

El Sistema Integral de Pensiones (Ley 065, 2010)

La Ley N° 065 promulgada el 10 de diciembre de 2010 representó un avance institucional al crear el Sistema Integral de Pensiones (SIP), que combina tres regímenes: el Régimen Contributivo —que mantiene la lógica de la capitalización individual—, el Régimen Semicontributivo —que añade una Pensión Solidaria de Vejez para asegurados con aportes pero pensiones bajas— y el Régimen No Contributivo —expresado en la Renta Dignidad para adultos mayores sin jubilación—. La gestión fue nacionalizada a través de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo, creada formalmente en 2021 y operativa desde 2023.

LOGROS DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES

Una evaluación objetiva del SIP obliga a reconocer sus contribuciones al bienestar social:

- Principios progresistas. La Ley 065 adoptó formalmente los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad e interculturalidad, alineando el marco normativo con los estándares de la OIT y con los sistemas de seguridad social más avanzados de Europa.
- Pensión Solidaria de Vejez. La incorporación de un componente redistributivo mediante la Pensión Solidaria —ampliada en sus umbrales por la Ley N° 1582 de 2023— protege a trabajadores con aportes insuficientes para alcanzar una pensión digna por capitalización individual, reduciendo la desigualdad de prestaciones.
- Renta Dignidad universal. Este pilar no contributivo, que en 2023 benefició a más de 1,2 millones de adultos mayores con un desembolso de Bs. 5.106 millones, constituye uno de los programas de transferencias condicionadas para adultos mayores más consolidados de América del Sur.
- Nacionalización de la gestión. El traspaso de la administración de las AFP privadas a la Gestora Pública eliminó el incentivo del lucro privado sobre fondos de carácter social y permite, en teoría, una mayor alineación entre la gestión y los intereses de los afiliados.
- Reconocimiento parcial del trabajo doméstico. La Ley N° 2450 de 2003, en sus Artículos 8° y 9°, reconoció el derecho de las trabajadoras del hogar a la afiliación a la Caja Nacional de Salud (seguridad social de corto plazo), constituyendo un avance en su protección. Sin embargo, su incorporación efectiva al SIP de largo plazo permanece como asignatura pendiente, dado su alto grado de informalidad y la ausencia de un artículo específico en la Ley 065 que regule diferenciadamente este sector.

DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES: LA BRECHA ENTRE EL TEXTO Y LA REALIDAD

La trampa de la cobertura

La deficiencia más crítica del SIP es su alcance efectivo. Menos del 20% de la población boliviana está afiliada activamente al sistema de seguridad social de largo plazo. Bolivia registra una de las tasas de informalidad laboral más elevadas de la región: el 83,8% de la Población Económicamente Activa (PEA) trabaja en condiciones informales, lo que representa más de 4,8 millones de personas fuera de toda protección previsional contributiva. Paradójicamente, la Ley 065 proclama la universalidad como principio rector, pero el diseño del sistema la hace estructuralmente imposible para una economía con este nivel de informalidad.

El director del SENASIR ha señalado recientemente que el sistema fue diseñado para una economía formal asalariada, pero la realidad boliviana se caracteriza por el trabajo independiente y la informalidad. Esta desconexión estructural explica que, dentro de los propios afiliados a la Gestora, más de dos tercios no estén cotizando activamente.

Tasas de reemplazo insuficientes

En el sistema de capitalización individual, la pensión depende del ahorro acumulado en la cuenta individual. En la práctica, la tasa de reemplazo efectiva —la proporción de la pensión respecto al último salario— no supera el 40% para la mayoría de los asegurados que logran jubilarse, cifra que se sitúa justo en el umbral mínimo del Convenio 102 de la OIT y muy por debajo del 50%-70% que los especialistas consideran necesario para mantener el nivel de vida previo a la jubilación. Para las mujeres, la situación es más grave: las pensiones promedio femeninas son sistemáticamente inferiores a las masculinas, incluso en la modalidad de Compensación de Cotizaciones.

La amenaza sobre la Renta Dignidad

La Ley N° 1613 de Presupuesto General del Estado para la Gestión 2025, vigente desde el 1 de enero de 2025, introdujo mediante su Disposición Adicional Quinta una modificación sustancial al Artículo 3 de la Ley N° 3791 (Renta Dignidad), eliminando de forma efectiva la universalidad que había sido el sello distintivo de esta prestación desde su creación en 2007. Conforme al nuevo texto, quedan excluidos del derecho a percibir la Renta Dignidad: (1) los trabajadores dependientes que perciban remuneración contemplada en el Presupuesto General del Estado o del sector privado; (2) los accionistas, socios y/o directores de Sociedades Comerciales con Registro de Comercio; y (3) quienes perciban la Fracción Complementaria pagada con recursos del Tesoro General de la Nación. Esta última exclusión impacta directamente a los jubilados del sistema militar (COSSMIL) y otros regímenes especiales que reciben complemento del TGN, privándolos de un beneficio que durante casi dos décadas percibieron como derecho irrenunciable, independientemente de su nivel de pensión. La reforma representa un retroceso normativo de primer orden: transforma una prestación universal en un beneficio focalizado, utilizando un instrumento presupuestario anual —de menor jerarquía normativa que una ley ordinaria— para modificar derechos adquiridos de los adultos mayores. Desde la perspectiva del derecho de la seguridad social, esta práctica vulnera el principio de progresividad y la prohibición de regresividad reconocidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Observación General N° 19). Asimismo, la Ley N° 1613 no contempló ningún mecanismo compensatorio para los sectores excluidos, lo que agrava el impacto sobre pensionistas con ingresos bajos que dependían de la Renta Dignidad como complemento a pensiones insuficientes. El incremento de la Renta Dignidad a Bs. 500 para los no rentistas —vigente desde 2026 mediante D.S. N° 5503— no alcanza a los jubilados contributivos, que continúan recibiendo únicamente Bs. 300 mensuales conforme a la Ley N° 1196/2019, profundizando la inequidad horizontal del sistema.

Rentabilidad y mercado financiero

La rentabilidad de los fondos administrados en el SIP está condicionada por las limitaciones del mercado financiero boliviano, de baja profundidad y escasa diversificación. Las restricciones a la inversión en mercados financieros extranjeros limitan la capacidad de la Gestora de maximizar el rendimiento de los fondos, lo que impacta directamente en el monto de las pensiones futuras. Un fondo que crece menos de lo necesario significa, a largo plazo, pensiones más bajas para los trabajadores de hoy.

Brecha de género en el sistema previsional

El SIP no logra corregir las inequidades de género heredadas del mercado laboral. Las mujeres bolivianas, que representan el 54% de los beneficiarios de la Renta Dignidad pero una minoría en el sistema contributivo, acumulan menos aportes a lo largo de su vida activa por razones estructurales: trabajo doméstico no remunerado, empleos informales, brechas salariales y carreras laborales interrumpidas por la maternidad. El sistema, al replicar fielmente las contribuciones individuales, amplifica estas inequidades en lugar de compensarlas.

LOS ADULTOS MAYORES: UNA DEUDA SOCIAL CON QUIENES CONSTRUYERON EL PAÍS

El análisis técnico no puede desvincularse de una reflexión ética fundamental: los adultos mayores de Bolivia son la generación que durante décadas trabajó, tributó y contribuyó al crecimiento económico del país. Mineros del altiplano, agricultores del trópico, trabajadoras del hogar en las ciudades, comerciantes en los mercados, obreros en las manufacturas y profesionales en el sector público: todos ellos fueron el motor de la economía boliviana durante su vida activa.

La lógica del pacto intergeneracional —principio fundacional de cualquier sistema de seguridad

social— establece que la sociedad tiene una deuda con quienes la construyeron. Los trabajadores activos de hoy producen la riqueza que sostiene la economía porque quienes los precedieron sentaron las bases productivas, institucionales e infraestructurales del país. Reconocer y honrar esa deuda no es un acto de caridad: es la expresión más concreta de justicia social.

Sin embargo, la realidad estadística revela que Bolivia no está honrando plenamente ese compromiso:

- Miles de adultos mayores que aportaron durante décadas al sistema previsional reciben pensiones que no superan los Bs. 1.100 mensuales en promedio, cifra inferior a la Canasta Básica Alimentaria estimada para un hogar urbano.
- Quienes no lograron aportar —muchas veces por trabajar en el sector informal, no por decisión propia sino por exclusión estructural— dependen exclusivamente de la Renta Dignidad, cuyo monto asciende a Bs. 500 mensuales para no rentistas (vigente desde 2026, conforme al D.S. N° 5503) y apenas Bs. 300 mensuales para rentistas del SIP, COSSMIL y SENASIR (Ley N° 1196/2019, sin incremento a la fecha), montos que resultan manifiestamente insuficientes para cubrir necesidades básicas.
- El acceso a salud para los adultos mayores sin seguro médico es precario, y el envejecimiento activo —concepto central en la política gerontológica europea— prácticamente no existe en la agenda pública boliviana.

En el derecho comparado, los sistemas de seguridad social más sólidos del mundo —los modelos nórdicos, el sistema de reparto reformado español o el sistema multipilar alemán— establecen como principio irrenunciable que la vejez no puede ser una condición de pobreza. Bolivia debe adoptar esta premisa como eje central de su política previsional, independientemente del gobierno de turno.

ANÁLISIS COMPARADO: LECCIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El análisis comparado resulta especialmente pertinente desde la perspectiva académica de los sistemas de seguridad social europeos e iberoamericanos. Bolivia no parte de cero: puede nutrirse de experiencias probadas para reformar su sistema sin necesidad de reinventarlo.

El modelo multipolar (Banco Mundial / OIT)

El paradigma internacional dominante en reforma previsional es el modelo multipolar: un Pilar Cero no contributivo para los adultos mayores sin capacidad de ahorro; un Primer Pilar redistributivo y solidario de carácter público; un Segundo Pilar de ahorro obligatorio; y un Tercer Pilar de ahorro voluntario. Bolivia, con su estructura de Renta Dignidad + Pensión Solidaria + Cuenta Individual, tiene ya los elementos de este modelo. El problema no es el diseño conceptual, sino la insuficiencia de los montos y la limitada cobertura del pilar contributivo.

La experiencia española

España opera un sistema de reparto de beneficio definido —reformado por el Pacto de Toledo— donde la pensión se calcula sobre la base de los años cotizados y los salarios recibidos. Según el informe Pensions at a Glance 2025 de la OCDE, España lidera actualmente el ranking de generosidad previsional entre los países de la organización, con una tasa de reemplazo bruta del 80,4% del salario para un trabajador promedio que ha cotizado toda su vida —muy por encima de la media OCDE del 52%—. En términos netos, dicha tasa asciende al 86,3%. Esta generosidad se explica en parte porque la pensión se calcula sobre los 27 mejores años de la carrera laboral, a diferencia de la mayoría de países de la OCDE que toman como base toda la vida activa o al menos 35 años. Sin embargo, el sistema enfrenta serias presiones de sostenibilidad por el envejecimiento demográfico acelerado, y se proyecta que España será el país de la OCDE que mayor porcentaje de su PIB destinará a pensiones en 2050 de no mediar reformas adicionales. La lección para Bolivia es que un sistema solidario de reparto puede ser generoso si tiene base contributiva amplia, lo que requiere formalización laboral como condición previa.

El modelo chileno reformado

Chile —cuyo modelo de capitalización individual fue el referente de la reforma boliviana de 1996— ha reconocido los límites del sistema puro de cuentas individuales. En enero de 2025, el Congreso aprobó la Ley N° 21.735 que crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo: se establece una cotización adicional del 8,5% de cargo del empleador (frente al 10% que ya aportaba el trabajador), de la cual 4,5% va a la cuenta individual del trabajador y el resto financia un Fondo Autónomo de Protección Previsional con componente solidario. La reforma también mejora la Pensión Garantizada Universal (PGU) y crea un seguro de invalidez y expectativa de vida. Esta evolución demuestra que incluso los sistemas de capitalización individual más consolidados requieren correcciones solidarias para garantizar pensiones dignas.

El caso de Uruguay

Uruguay implementó en 1996 un sistema mixto que combina un primer pilar de reparto solidario administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) con un segundo pilar de capitalización individual administrado por las AFAP. La experiencia uruguaya muestra que la combinación de ambos mecanismos puede mejorar la cobertura y la equidad: en 2019 el 87% de la población mayor de 65 años recibía una pasividad, en fuerte contraste con el 20% boliviano. No obstante, el debate sobre el modelo no está cerrado: en octubre de 2024, el movimiento sindical impulsó un plebiscito de reforma constitucional para derogar las AFAP —que si bien no prosperó— evidencia las tensiones políticas y sociales que subsisten en torno a la capitalización individual incluso en sistemas con alta cobertura. La lección para Bolivia es que la cobertura amplia requiere tanto diseño técnico adecuado como legitimidad social sostenida.

PROPUESTAS TÉCNICAS PARA FORTALECER EL SISTEMA

Desde una perspectiva técnica apartidaria, el fortalecimiento del SIP requiere medidas estructurales en al menos cinco áreas:

Ampliar la cobertura mediante un régimen especial para trabajadores informales

La principal reforma pendiente es la creación de un régimen de afiliación simplificada para trabajadores independientes, informales y estacionales, con cotizaciones flexibles proporcionales a los ingresos variables. Bolivia cuenta con experiencias sectoriales —transportistas, cooperativistas mineros— que pueden servir de base para un diseño más amplio. La incorporación al sistema de los 4,8 millones de trabajadores informales no solo ampliaría la protección social, sino que generaría una base contributiva más sólida para la sostenibilidad del propio sistema.

Incrementar los montos de la Renta Dignidad de manera progresiva y sostenible

La Renta Dignidad debe converger hacia un monto que se aproxime a la línea de pobreza extrema per cápita. Mantener el beneficio en Bs. 300 mensuales para los rentistas —sin incremento desde la Ley N° 1196 de 2019—, cuando la Canasta Básica Alimentaria supera ampliamente ese valor, perpetúa la pobreza en la vejez. El incremento a Bs. 500 para no rentistas aprobado para 2026 es un paso en la dirección correcta, pero la exclusión de los jubilados con pensiones contributivas bajas de dicho ajuste profundiza la inequidad horizontal del sistema. Un incremento progresivo, financiado con una combinación de recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y mecanismos de solidaridad intergeneracional, es técnicamente viable y éticamente imperativo.

Fortalecer la Pensión Solidaria de Vejez

Los umbrales de la Pensión Solidaria establecidos por la Ley N° 1582 de 2023 deben ser revisados periódicamente —como la propia ley contempla— en función de la evolución del salario mínimo y del costo de vida. Una pensión mínima solidaria que garantice al menos el 60% del salario mínimo nacional para todos los jubilados con aportes es un objetivo alcanzable a mediano plazo.

Mejorar la rentabilidad de los fondos

La Gestora debe avanzar en la diversificación de la cartera de inversiones, incluyendo instrumentos de mercados financieros internacionales bajo parámetros prudenciales estrictos. La baja rentabilidad de los fondos es una amenaza silenciosa para las pensiones futuras que no recibe la atención pública que merece.

Incorporar la perspectiva de género en el diseño previsional

Bolivia debe evaluar medidas afirmativas de género en el sistema previsional: reconocimiento de periodos de maternidad y cuidado como tiempo cotizado, bonos de crianza que compensen las brechas de contribución femenina, y revisión de los factores actuariales que determinan pensiones menores para las mujeres pese a su mayor esperanza de vida.

REFLEXIÓN FINAL: LA VEJEZ NO PUEDE SER SINÓNIMO DE ABANDONO

Bolivia tiene ante sí una encrucijada previsional. El SIP es un sistema con bases conceptuales sólidas, pero con una brecha profunda entre sus principios declarados y su impacto real en la vida de los bolivianos. Superar esa brecha no es una cuestión de ideología política: es una responsabilidad técnica, ética y constitucional del Estado.

Los adultos mayores no piden privilegios. Reclaman el reconocimiento de una vida de trabajo que contribuyó a construir el país que hoy habitamos. Fueron mineros, campesinos, artesanos, maestros, médicos, obreros y emprendedores. Pagaron impuestos, criaron hijos, construyeron hogares y resistieron crisis. Merecen llegar a la vejez con dignidad, con acceso a salud, con ingresos suficientes y con la certeza de que el Estado que juraron servir no los olvidará cuando más lo necesiten.

El indicador más elocuente de la madurez de una sociedad no es el crecimiento de su PIB ni la robustez de sus exportaciones: es el trato que dispensa a quienes ya dieron todo lo que tenían para darle. En ese sentido, Bolivia tiene aún una deuda pendiente con su generación fundadora. Y las herramientas técnicas para saldarla existen. Solo falta la voluntad de aplicarlas.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2005). Old age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. World Bank.

Bonadona, A. (2026, mayo). Propuesta de incorporación de trabajadores informales al SIP. Taller internacional "Economía para la Gente", La Paz, Bolivia.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Art. 45.

Decreto Supremo N.º 822, Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley N.º 065. (2011, 16 de marzo). Estado Plurinacional de Bolivia.

Fundación ARU. (2023). Análisis del Sistema Integral de Pensiones en Bolivia: Una década después. Revista ARU.

Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo. (2024). Informe de gestión 2023.

Ley N.º 065, Ley de Pensiones. (2010, 10 de diciembre). Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley N.º 1582. (2023). Modificaciones a la Pensión Solidaria de Vejez. Estado Plurinacional de Bolivia.

Ley N.º 3791, Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad). (2007). Estado Plurinacional de Bolivia.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (2023). Informe de seguridad social en Iberoamérica.

Organización Internacional del Trabajo. (1952). Convenio N.º 102 sobre la seguridad social (norma mínima).

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. (2022). Diagnóstico del empleo, sector y economía informal en Bolivia.