



Organización
Internacional
del Trabajo



► Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras

Desafíos y propuestas para
el diseño de un sistema



Organización
Internacional
del Trabajo

► Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras

Desafíos y propuestas para
el diseño de un sistema



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras. Desafíos y propuestas para el diseño de un sistema.

Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. 2020

Régimen de pensiones, Protección Social, Jubilación, Prestaciones de Vejez, Honduras

9789220318607 (print)

9789220318591 (web pdf)

O2.04

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Diseño y diagramación: Tetey Molina Figuls -TeteyArte-

Foto en Portada: iStock, 2020

Impreso en Honduras



ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



Resumen

Este informe de política: (i) presenta una visión sobre los regímenes no contributivos para personas adultas mayores en países de ingreso medio-bajo y países de ingreso bajo; (ii) describe la situación socioeconómica y la respuesta institucional en materia de protección social que brinda Honduras al adulto mayor; (iii) proporciona información estratégica para el diseño de un programa no contributivo para adultos mayores en Honduras; y (iv) muestra la inversión potencial y el efecto en la reducción de la pobreza al ejecutar un programa no contributivo universal para los adultos mayores hondureños.

Clasificación JEL: H53, H55, I18, I32, I38, J38

Palabras clave: protección social, seguridad social, pensiones no contributivas, cobertura, adultos mayores



Agradecimientos

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) agradece al Estado y Gobierno de Honduras por la confianza depositada y la oportunidad de contribuir en la formulación del documento *Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras: Desafíos y propuestas para el diseño de un sistema*. La OIT ha aportado un importante elenco de recursos técnicos y humanos para la formulación de este estudio sobre pensiones no contributivas en Honduras para avanzar en el cumplimiento de lo estipulado en el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952), ratificado por el país, y en la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012). La construcción de un programa de pensiones no contributivas sería un progreso extremadamente relevante hacia un piso de protección social, conforme lo requiere la Ley Marco del Sistema de Protección Social del año 2015.

La OIT da las gracias a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y, en particular, a la subsecretaria de Políticas de Inclusión Social, Doris Mayell Mendoza, por impulsar esta iniciativa. Asimismo, se reconoce de modo especial a la directora general de Análisis y Evaluación de Políticas Sociales, María Elena Quilodrán; a la directora general de la DIGAM, Diana Mejía; al coordinador técnico de la DIGAM, Raúl Espinal; a la asistente administrativa de la DIGAM Yemsy Valdez; y al asistente legal de la SEDIS, Tomás Moncada. Estela María Raudales, Alejandra Villacorta, Ernesto Gálvez y Ángel Ártica –todos, de la SEDIS– también apoyaron de forma significativa este estudio.

Se hace extensivo este agradecimiento a las y los funcionarios de la SEDIS que participaron oportunamente en los diversos talleres, visitas a terreno y entrevistas de este proceso.

Igualmente, se agradece a los funcionarios y funcionarias de otras instituciones que proveyeron información estadística e informaciones relevantes, participaron en grupos focales y talleres, y cuyos insumos aportaron a la finalización del presente documento. Además se agradece a los interlocutores sociales que acompañaron el proceso de elaboración y que participaron en talleres de discusión de los borradores de este informe. Destacamos a:

- ▶ Elsa Servellón, directora del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS);
- ▶ Roxana Araujo, directora del Asilo de Inválidos del Hospital San Felipe de la Secretaría de Salud;
- ▶ Adonis Andonie, director de Normalización de la Secretaría de Salud;
- ▶ Diana Alemán y Waleska Orellana, del Instituto Hondureño de Seguridad Social;
- ▶ José Rafael Del Cid, del Instituto de Investigación de Políticas Públicas (UNITEC);
- ▶ Armado Urtecho, Fernán Núñez, Gustavo Solórzano, Santiago Herrera y Sergio Stefan, Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP);
- ▶ Ana Esther Reyes, Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras;
- ▶ Roberto Sevilla, Confederación de Trabajadores de Honduras;
- ▶ Humberto Lara, Central General de Trabajadores;
- ▶ Mirtha Maribell Carías y Dinora Zelaya, de la Gobernación Departamental de Comayagua;
- ▶ Participantes del Centro de Cuidado Diurno del Adulto Mayor de Comayagua, Departamento de Comayagua. En el proceso de consulta se visitó también la Gobernación de Comayagua y se entrevistó a participantes del programa de pensiones del Adulto Mayor que administra la DIGAM en esta misma zona (no incluidos como participantes de centros diurnos);
- ▶ Participantes del Centro de Cuidado Diurno de Adultos Mayores de Jacaleapa, Departamento de El Paraíso;

- ▶ Participantes del Asilo de Inválidos del Hospital San Felipe;
- ▶ Asociación Nacional de Jubilados y Pensionados de Honduras;
- ▶ Federación Nacional de Jubilados y Pensionados de Honduras;
- ▶ Asociación Hondureña al Servicio del Adulto Mayor.

El presente estudio fue elaborado por un equipo conformado por la consultora Ieda María Nobre de Castro, y Helmut Schwarzer, Especialista Principal en Protección Social, José Francisco Ortiz, Oficial Nacional de Protección Social, y Rosibel Garay, Oficial Nacional de Proyectos de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. Asimismo, el documento también se ha beneficiado del apoyo de los consultores de la OIT Cristian Torres y David López, que prepararon los datos para el capítulo sobre el contexto de los adultos mayores en Honduras, el modelo de costeo y las estimaciones de impacto de pensiones no contributivas en la pobreza.

Se agradece a la Sra. Goretti Dañobeitia, consultora de la OIT, en el proceso de edición del presente documento, así como a la Sra. María José Camacho, funcionaria de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, en el acompañamiento en el proceso de edición y apoyo administrativo para la publicación del presente informe.

Finalmente, se agradece al Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC), un proyecto de la OIT ubicado en Panamá, que proporcionó estadísticas; al equipo administrativo y de programa de la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, crucial para apoyar en los trámites necesarios para la realización del proyecto; y a Milena Máximo, de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, traductora de portugués a español.



Siglas y abreviaturas

BCH	Banco Central de Honduras
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CENISS	Centro Nacional de Información del Sector Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONCAPS	Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales
DIGAM	Dirección General del Adulto Mayor
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INB	Ingreso Nacional Bruto
INE	Instituto Nacional de Estadística
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
LMSPS	Ley Marco del Sistema de Protección Social
LP	Línea de Pobreza
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	Producto Interno Bruto
RUP	Registro Único de Participantes
SEDIS	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
SEFIN	Secretaría de Finanzas



Tabla de contenidos

Resumen.....	6
Agradecimientos.....	7
Siglas y abreviaturas	9
Prólogo	14
Introducción	16
Capítulo 1	
Pensiones no contributivas para personas adultas mayores: una mirada internacional.....	19
Capítulo 2	
Contexto socioeconómico de las personas adultas mayores en Honduras.....	29
Capítulo 3	
Protección social no contributiva en Honduras: una visión desde las personas adultas mayores.....	41
Capítulo 4	
Elementos para una propuesta de diseño de una pensión no contributiva para personas adultas mayores en Honduras.....	53
Capítulo 5	
Inversión e impacto en la pobreza al ejecutar una pensión no contributiva para personas adultas mayores en Honduras.....	67
Capítulo 6	
Recomendaciones y consideraciones de política.....	75
Referencias bibliográficas	78
Anexo	81

Lista de gráficos

Gráfico 1	
Cobertura de pensiones sociales en los países de renta baja y media-baja (último año disponible).....	21
Gráfico 2	
Costo de las pensiones sociales en los países de renta baja y media-baja como porcentaje del PIB (último año disponible)	21
Gráfico 3	
Porcentaje del PIB per cápita equivalente al valor de las transferencias de las pensiones no contributivas para adultos mayores en los países de renta baja y media-baja (último año disponible) (en porcentaje)	23
Gráfico 4	
Honduras (1950-2050). Distribución de la población según edades (en porcentaje del total de la población)	30
Gráfico 5	
Honduras (2001-2017). Evolución de la condición de pobreza (hogares)	32
Gráfico 6	
Honduras (2016). Distribución de la pobreza según grupo de edad	33
Gráfico 7	
Honduras (2001-2016). Índice de GINI y tendencia.....	35

Gráfico 8	
América Latina (17 países) (año más reciente). Gasto en protección social como porcentaje del PIB (Gobierno central).....	36
Gráfico 9	
Honduras (2016). Composición del ingreso familiar mensual de los hogares con personas adultas mayores de 65 años y más.....	70
Gráfico 10	
Honduras (2016). Impacto potencial en la incidencia de la pobreza total con un programa universal de pensiones no contributivas para personas adultas mayores.....	72
Gráfico 11	
Honduras (2016). Impacto potencial en la incidencia de la pobreza extrema de un programa universal de pensiones no contributivas para personas adultas mayores.....	73

Lista de tablas

Tabla 1	
Honduras (2016). Indicadores de brechas de pobreza extrema y total.....	34
Tabla 2	
Honduras (2016). Características socioeconómicas de las personas adultas mayores de 60 años y más.....	37
Tabla 3	
Honduras (2016). Información Demostrativa de las demandas prioritarias de un programa de no contributiva.....	57
Tabla 4	
Honduras. Inversión potencial de la ejecución de un programa no contributivo para adultos mayores, según edad (60 y 65 años) y valor de transferencia.....	69
Tabla 5	
Honduras (2016). Incidencia de la pobreza al poner en marcha un programa no contributivo de pensiones a hogares con adultos mayores de 65 años ó más.....	71

Lista de cuadros

Cuadro 1	
Perfil de programas de pensiones no contributivos para adultos mayores en países de renta baja y media-baja (2017).....	20
Cuadro 2	
Honduras (2017). Distribución de las prestaciones y provisiones públicas destinadas a la protección social de la población adulta mayor.....	44
Cuadro 3	
Honduras (2017). DIGAM. Departamentos y municipios con personas adultas mayores identificadas como beneficiarias de transferencias no contributivas.....	46
Cuadro 4	
Contextos familiares de alta vulnerabilidad para las personas adultas mayores.....	57
Cuadro 5	
Indicadores de vulnerabilidad durante la etapa de la vejez.....	63

Lista de figuras

Figura 1	Modelo multipilar de pensiones de la OIT.....	26
Figura 2	Honduras (2016). Distribución de la pobreza total en personas adultas mayores de 65 años y más por departamento.....	39
Figura 3	Honduras (2017). DIGAM. Puertas de entrada del programa de transferencias para las personas adultas mayores.....	49
Figura 4	Honduras (2017). DIGAM. Flujo de los procesos de concesión de las transferencias no contributivas para la persona adulta mayor	50
Figura 5	Diseño de un programa de pensión no contributiva como integrante del Régimen de Piso de Protección social en Honduras	54
Figura 6	Honduras. Vinculación e integración de las pensiones sociales con su contexto.....	55
Figura 7	Diagrama de gobernanza del programa	60
Figura 8	Potenciales criterios básicos de acceso al programa de pensión no contributiva para personas adultas mayores	62



Prólogo

La Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana y la Subsecretaría de Estado en el Despacho de Políticas de Públicas, adscrita a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), se complacen en presentar el primer estudio técnico de sobre desafíos y propuestas para diseñar un programa de pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras.

La creación de un programa de pensiones no contributivas representaría un avance importante hacia la universalidad de la protección social en Honduras, donde su proceso de instauración está alineado con el compromiso del Estado hondureño de velar por el bienestar de los adultos mayores y sus familias. Las pensiones no contributivas a esta población no deben concebirse como parte de una política asistencialista, sino como una propuesta de transformación social con efectos evidentes en diferentes países: la persona adulta mayor se convierte en un sujeto contribuyente, con derechos y deberes.

Tenemos la certeza de que el documento Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras: Desafíos y propuestas para el diseño de un sistema aportará y enriquecerá los espacios de diálogo social, acerca de la necesidad de conformar un sistema de pensiones integral en Honduras. En este sistema subyace necesariamente a la necesidad de extender la cobertura y de ampliar el nivel de inversión social para uno de los sectores de la población más expuestos a la inseguridad social.

Desde la Subsecretaría de Estado en el Despacho de Políticas Públicas de la SEDIS, se velará para que esta propuesta se constituya sobre la base de los mejores lineamientos y estrategias para avanzar en la creación de un sistema de pensiones no contributivas que retribuya a las personas adultas mayores, todos sus años de aporte en la construcción económica y en el desarrollo de la sociedad hondureña. Asimismo, en virtud que esta subsecretaría atiende a otros grupos vulnerables, este documento sirve de guía metodológica para plantear nuevos escenarios de programas no contributivos que beneficien a otros colectivos igualmente vulnerables.

Para la SEDIS, y en particular para la Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM) - como ente rector en la atención a las personas adultas mayores -, es fundamental contar con un documento de esta calidad, que evidencie objetivamente las necesidades de la población adulta mayor con posibilidad de ser cubiertas con una pensión. Así, el informe contribuye a la necesidad de velar por el cumplimiento de la Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados, normativa que en su Art. 12 (Incorporación a los sistemas de provisión social) de la Sección II (De las jubilaciones) del Capítulo III (Del acceso a los servicios de salud y de las jubilaciones) estipula: “Toda persona en su vida activa tiene el derecho y el deber de incorporarse a los sistemas de seguridad social de carácter público, privado o mixto, a efecto de garantizarse un respaldo económico que le permita satisfacer las necesidades de su vejez de una forma digna (...)”. Entre los objetivos de la ley recogidos en su Art. 2 se encuentra el siguiente: “Impulsar la investigación integral de la situación del adulto y jubilado a fin de enfocar soluciones a sus problemas prioritarios”.

La DIGAM participa en la admisión, investigación y canalización de los beneficiarios para la obtención de una pensión no contributiva, en una relación de transparencia y equidad, coordinada con los gobiernos locales (alcaldías y gobernadores departamentales). De igual manera, la Dirección debe velar por que la pensión otorgada a los beneficiarios sea intransferible a familiares cercanos en caso de muerte del titular de la pensión y que solo pueda ser transferida a otro beneficiarios según los procedimientos que atribuye atribuidos a la DIGAM.

El reto reside en instaurar sistemas universales de pensiones para los grupos vulnerables como los adultos mayores; al mismo tiempo, es vital que el Estado de Honduras examine, diseñe y ponga en marcha un sistema progresivo de pensiones para adultos mayores optimizando y redistribuyendo los recursos destinados a la protección social.

Un sistema de pensiones no contributivas para adultos mayores debería ser establecido y consensuado en el seno del Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales (CONCAPS), aplicado de forma gradual y progresiva, revisado periódicamente para corregir posibles fallas en su aplicación. Esta iniciativa puede ser fiscalmente viable para el país, y de esta manera, permitir abordar la difícil situación del 8.3 ciento de la población hondureña que actualmente viven en situación de indiferencia económica y vulnerabilidad social: las personas adultas mayores.

En este contexto, para la OIT la extensión de la cobertura a la seguridad social representa una estrategia fundamental para garantizar la universalización de la protección social, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular la meta 1.3, que plantea “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.

Doris M. Mendoza P.
Subsecretaria de Políticas Públicas
Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social

Carmen Moreno G.
Directora
Oficina de la OIT para América Central,
Haití, Panamá y República Dominicana



Introducción

La construcción de estrategias para poner fin a la pobreza en sus múltiples dimensiones y para reducir la desigualdad social es uno de los mayores desafíos éticos de la contemporaneidad. Las aceleradas transformaciones del mundo de la producción y las consiguientes del mercado de trabajo son fuente de inseguridades y perturbaciones que pueden agravar las condiciones de vida de la población. Este desmejoramiento alcanza de manera más severa a los segmentos más vulnerables: niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, habitantes de áreas rurales, y migrantes y refugiados, entre otros. De acuerdo con la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo¹, la protección social es un factor productivo que ayuda a las personas y a las economías a prosperar.

Históricamente, Honduras ha diseñado y ejecutado políticas públicas para garantizar bienestar económico y social para la población, aunque en la práctica todavía existen grandes brechas e importantes desafíos por solventar. Por ejemplo, en 2017, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)², el 65,7 por ciento de los casi 9 millones de personas hondureñas se encuentran en condición de pobreza, uno de los porcentajes más elevados en América Latina y el Caribe.

En particular, la población adulta mayor es un grupo especialmente vulnerable a los riesgos sociales; máxime en un contexto con políticas públicas incipientes y, en algunos casos, no desarrolladas del todo. En Honduras cerca del 8 por ciento de la población es adulta mayor, y en un contexto de transición demográfica, se espera un incremento de esta proporción en los próximos años. La población adulta mayor es principalmente femenina (54 por ciento), presenta bajos niveles de instrucción y escasa participación en el mercado laboral: se trata de una población altamente dependiente y con limitadas posibilidades de revertir su situación socioeconómica a corto plazo.

El Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 de la OIT³ apunta que cerca del 10 por ciento de los adultos mayores hondureños tienen acceso a una pensión de vejez; uno de los porcentajes más bajos de la región de América Latina y el Caribe, solo por encima de Haití. De esta manera, es alto el grado de exposición de esta población a las consecuencias de la pobreza y otras contingencias sociales.

Desde el ámbito de la protección social, distintos instrumentos pueden contribuir a garantizar mayor bienestar a la población adulta mayor. Entre ellos, un programa no contributivo de pensiones, cuyo principal objetivo es reducir sus altos niveles de vulnerabilidad social. Los programas no contributivos de pensiones (o pensiones sociales) son instrumentos de política pública de transferencias monetarias, generalmente no condicionadas, a grupos específicos de la población. Honduras y Nicaragua son los únicos países en América Latina que todavía no poseen un programa no contributivo de pensiones de cobertura nacional⁴.

Un programa con estas características permitiría no solo reducir la pobreza en este grupo de población, sino también múltiples beneficios que países de ingreso similar a Honduras ya han evidenciado: reducción de la desigualdad de ingreso, reforzamiento del capital humano de las familias de las personas beneficiarias, mejora de la cohesión social, fortalecimiento de la economía local y regional, y resiliencia ante desastres naturales. Así, estos programas pueden ser un estabilizador económico y social en épocas de crisis⁵.

Además, un programa no contributivo para adultos mayores en Honduras permitiría, además de materializar un compromiso constitucional, avanzar en la aplicación efectiva de la Ley Marco del Sistema de Protección Social (2015). Esta ley prevé diseñar un sistema amplio e integrado de protección social que articule prestaciones contributivas y no contributivas, orientado hacia la equidad y progresiva universalización de la cobertura, garantizado como derecho. La ley también establece un modelo multipilar, basado en cinco regímenes. El primero es el “Régimen de Piso de Protección Social”: un pilar no contributivo que pretende garantizar el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales, como punto de partida para universalizar la protección social en Honduras. Muy lejos de este objetivo, en 2019 la política de protección social no contributiva sigue incipiente y requiere avances sustanciales para estructurar un sistema integral que cumpla con lo establecido en la ley.

Para Honduras, innovar con un programa de pensiones no contributivas para los adultos mayores efectivo y directo es posible. En materia de protección social no contributiva, el país ya cuenta con un cúmulo de experiencias con la Plataforma Vida Mejor. El uso de esta plataforma ha sido un paso significativo en el esfuerzo de expandir la protección social y seguramente se reforzará en los próximos años. El programa de pensiones no contributivas podría constituir un nuevo componente de la plataforma.

Además, esta iniciativa permitiría a corto y medio plazo avanzar con medidas concretas para cumplir con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Concreta y puntualmente se trata de cumplir con la meta 1.3: “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos [pisos de protección social], y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.

En suma, ante la amplia evidencia de las ventajas para Honduras de contar con un programa no contributivo para los adultos mayores, este informe brinda insumos técnicos para avanzar en su diseño enfocado hacia la universalización y recomendaciones para su gestión. Sin duda alguna, en Honduras es necesario y, además, posible.

Este documento es parte de la solicitud de asistencia técnica realizada por la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) de Honduras a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para diseñar un programa de pensiones no contributivas que permita reducir los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad de esta población.

Su primer objetivo es contribuir al diseño de una propuesta de programa de pensión no contributiva como transferencia monetaria solidaria, capaz de asegurar una renta básica estable en todos los hondureños y extranjeros en edad avanzada residentes en el país, con prioridad para las personas adultas mayores en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social. Como segundo objetivo, el informe pretende señalar los elementos estratégicos que le permitan a la SEDIS crear ese programa como mecanismo para avanzar en el enfrentamiento de la pobreza y la reducción de desigualdades, cumpliendo efectivamente con la Agenda 2030. Su tercer objetivo es presentar a la SEDIS estimaciones y proyecciones de los costos potenciales de ejecutar el programa a partir de escenarios de cobertura universal. Finalmente, su cuarto objetivo es analizar los impactos potenciales de una prestación universal (pensión no contributiva para adultos mayores) sobre las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza y, especialmente, extrema pobreza.

El informe se compone de seis capítulos. El primero muestra programas de pensiones no contributivas de países de ingreso medio-bajo como una puerta de entrada para demostrar la viabilidad de impulsar tales iniciativas en el contexto de Honduras. El segundo capítulo presenta el contexto socioeconómico general del país y de su población adulta mayor. Esta información permite valorar la pertinencia de establecer acciones concretas enfocadas a este grupo. El tercer capítulo describe las principales líneas de acción de las políticas de protección social de Honduras para la población adulta mayor, y es insumo para el cuarto capítulo, que exhibe los elementos para la propuesta de un programa no contributivo para esta población. El quinto capítulo estima, a partir de análisis cuantitativos, el posible costo de un programa universal de pensiones no contributivas y su potencial impacto a corto plazo en los indicadores de pobreza nacional. Por último, el sexto capítulo presenta recomendaciones y consideraciones de política basadas en los insumos provistos en este informe.

► Capítulo 1. Pensiones no contributivas para personas adultas mayores: una mirada internacional

Según el Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019⁶, en el mundo el 68 por ciento de las personas adultas mayores tiene acceso a una pensión de vejez a través de programas contributivos y no contributivos. Si bien se evidencian avances en la cobertura, existen brechas notables para alcanzar una cobertura universal, que proporcione a todas las personas seguridad de ingresos durante la vejez⁷.

El informe apunta que los programas no contributivos para adultos mayores ganan peso en todo el mundo, con una notable presencia en 114 países. En la mayoría de ellos (90 por ciento) existe además un programa contributivo; el grado de articulación entre ambos (contributivos y no contributivos) varía entre países. Los programas no contributivos para adultos mayores –también denominados programas de pensiones sociales– son transferencias, generalmente no condicionadas, financiadas mediante impuestos directos e indirectos u otras fuentes de ingresos. Con algunas excepciones, para acceder a estas prestaciones en la mayor parte de los casos los beneficiarios no necesariamente deben haber realizado contribuciones durante la vida activa.

En América Latina, Honduras y Nicaragua son los únicos países sin un programa no contributivo de pensiones⁸. En Honduras, si bien existen algunas transfencias de ingresos a adultos mayores, su cobertura es muy baja y están desligadas del sistema de protección social general. Así las cosas, se refuerza la urgencia y pertinencia de desarrollar un programa de pensiones no contributivo con criterios objetivos, incluyente, eficiente y sostenible.

Los programas de pensiones no contributivas no son un modelo de protección social nuevo. Los primeros se lanzaron entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX. No obstante, a escala mundial –y también en América Latina y el Caribe– su aceleración y profundización se dio en la década de 1990⁹.

La razón principal de ganar espacio dentro de los sistemas de protección social es su alta efectividad como instrumento que brinda rápidamente seguridad de ingresos a una población con limitadas fuentes de recursos y su consecuente alto riesgo de pobreza y extrema pobreza, con elevadas brechas de acceso a la seguridad social, insuficiente capacidad para participar en el mercado laboral, alta vulnerabilidad a las condiciones de salud y, entre otros aspectos, con limitado acceso al crédito y a los mercados financieros¹⁰.

Este capítulo muestra el panorama general de la naturaleza y el desempeño de los programas de pensiones no contributivos, principalmente en países en desarrollo y con un ingreso medio-bajo, como insumo para el posible diseño de un programa con características similares al de Honduras.

1.1 Aspectos generales de los programas

En el mundo hay distintos tipos de programas no contributivos de pensiones, cuyos diseños naturalmente responden a objetivos de política pública: reducir la pobreza, aminorar la desigualdad o mejorar el capital humano, entre otros. Por su cobertura, pueden ser universales (alcanzan a toda la población adulta mayor a partir de una edad determinada) o focalizados (se dirigen a grupos específicos de la población). En este último caso se identifican al menos cuatro mecanismos de focalización, a saber: (i) la asignación según la condición de pobreza o riesgo social; (ii) la elegibilidad a partir de una evaluación de medios; (iii) la focalización según un criterio de selección particular, o bien (iv) la focalización para la universalización en el caso de personas que no lograron acceder a una pensión contributiva¹¹.

Cuadro 1.

Perfil de programas de pensiones no contributivos para adultos mayores en países de renta baja y media-baja (2017)				
	Año de introducción	Nombre del programa (programa vigente)	Edad de elegibilidad	Carácter universal o focalizado
Bangladesh	1998	Old Age Allowance	65 (H) y 62 (M)	Comprobación de ingresos
Bolivia, Estado Plurinacional de	1997	Renta Dignidad	60	Universal
Cabo Verde	2006	Pensão Social Mínima	60	Comprobación de ingresos
El Salvador	2009	Pensión Básica Universal	70	Comprobación de ingresos y según zona
Filipinas	2011	Social Pension	60	Comprobación de ingresos
Georgia	2006	Old Age Pension	65 (H) y 60 (M)	Universal
Mozambique	1992	Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)	60 (H) y 55 (M)	Comprobación de ingresos
Nepal	1995	Old Age Allowance	70	Comprobación de acceso a pensión
Lesotho	2004	Old Age Pension	70	Comprobación de acceso a pensión
Timor-Leste, República Democrática de	2008	Support Allowance for the elderly	60	Universal

Fuente: Elaboración propia basada en OIT (2017).

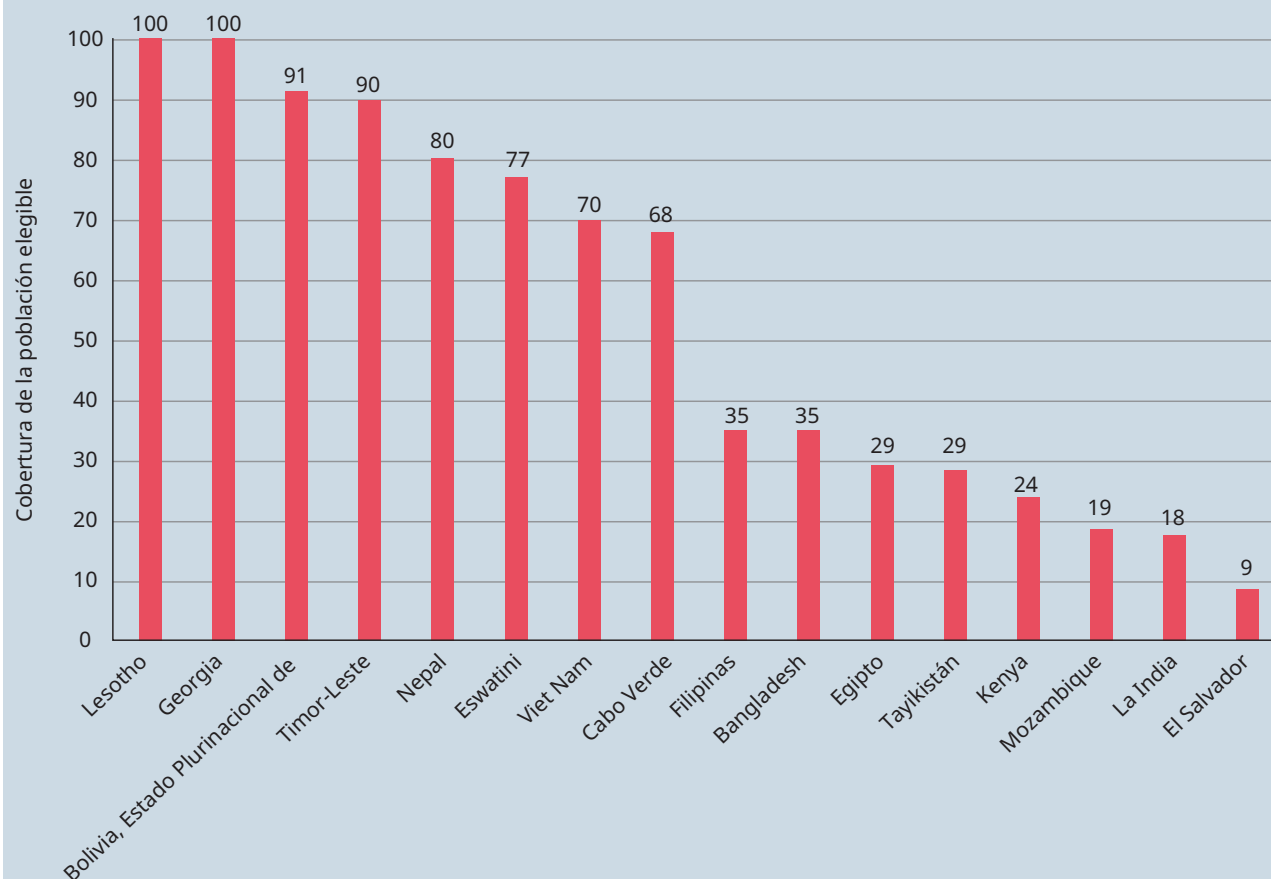
¹¹ Rofman, R. *et al.* (2013) y OIT (2018a).

En países de renta baja y media-baja existe una variedad de programas no contributivos para adultos mayores tanto universales como focalizados (véase el Cuadro 1). Los primeros inician en la década de 1990. Pueden existir dos o más programas no contributivos en un solo país, con distintos criterios de ingreso y que cubran a diferentes grupos de la población adulta mayor.

El criterio de elegibilidad determina en gran medida el grado de cobertura que el país puede alcanzar. En particular, la edad que da derecho a prestaciones de los programas es variable: desde los 60 hasta incluso los 80 años de edad; en este último caso, por ejemplo, en Viet Nam¹². Asimismo, en países como Bangladesh, Georgia y Mozambique se establecen edades distintas de ingreso al programa según el sexo. A pesar de no ser un país de ingresos bajos o medio-bajos, el caso de México es interesante por los criterios de elegibilidad adoptados: desde 2019 se paga una pensión universal correspondiente a la línea de bienestar mínimo a todas las personas adultas mayores a partir de los 68 años, salvo a indígenas, que acceden al beneficio a partir de los 65.

Gráfico 1.

Cobertura de pensiones sociales en los países de renta baja y media-baja (último año disponible)



Fuente: Elaboración propia basada en OIT (2017).

¹² En Viet Nam existe una pensión asistencial focalizada en adultos mayores extremadamente pobres que no cuentan con el apoyo de sus familias a partir de los 60 años de edad. A partir de los 80, la pensión se concede a todos adultos mayores que no cuentan con una pensión contributiva. Ver: SSPTW (2016). Disponible en: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2016-2017/asia/vietnam.html>.

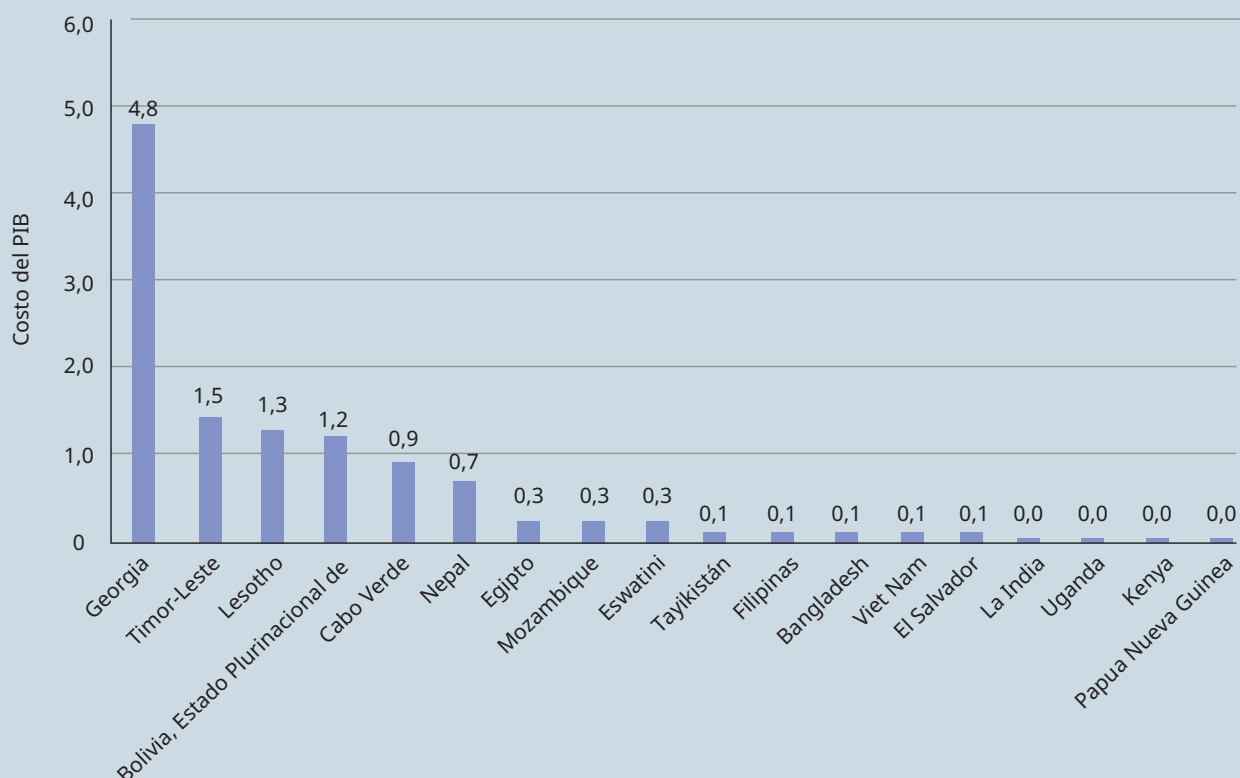
Países con ingresos per cápita similares al de Honduras como Bolivia, Cabo Verde, la India, Georgia, Lesotho, Nepal y Timor-Leste han alcanzado progresivamente la universalidad con las pensiones sociales o porcentajes elevados de cobertura¹³. Esto demuestra que el hecho de ser un país en desarrollo no implica necesariamente una limitación para poner en marcha este tipo de programas de protección social.

En algunos países, la extensión de la cobertura a los adultos mayores fue gradual. Por ejemplo, Bolivia lanzó el primer programa no contributivo en 1997, pero cerca de diez años después, con el Programa Renta Dignidad, la cobertura alcanzó casi a la totalidad de la población elegible. Con una reforma a la Constitución en el año 2009, este beneficio se establece como derecho¹⁴.

La asequibilidad se posiciona como uno de los temas más estratégicos. En este caso, la experiencia internacional muestra que los costos globales son relativamente bajos si se comparan con los beneficios socioeconómicos. El Gráfico 2 confirma que estas medidas son accesibles incluso en países de ingreso bajo. En efecto, algunos países han logrado universalizar las pensiones sociales con una inversión cercana al 1 por ciento del PIB.

Gráfico 2.

Costo de las pensiones sociales en los países de renta baja y media-baja como porcentaje del PIB (último año disponible)



Fuente: Elaboración propia basada en OIT (2017).

Nota: El costo total incluye el costo de administración de los programas.

13 Como referencia para la identificación de países con una renta baja y media baja, se utiliza la clasificación de renta definida por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2018).

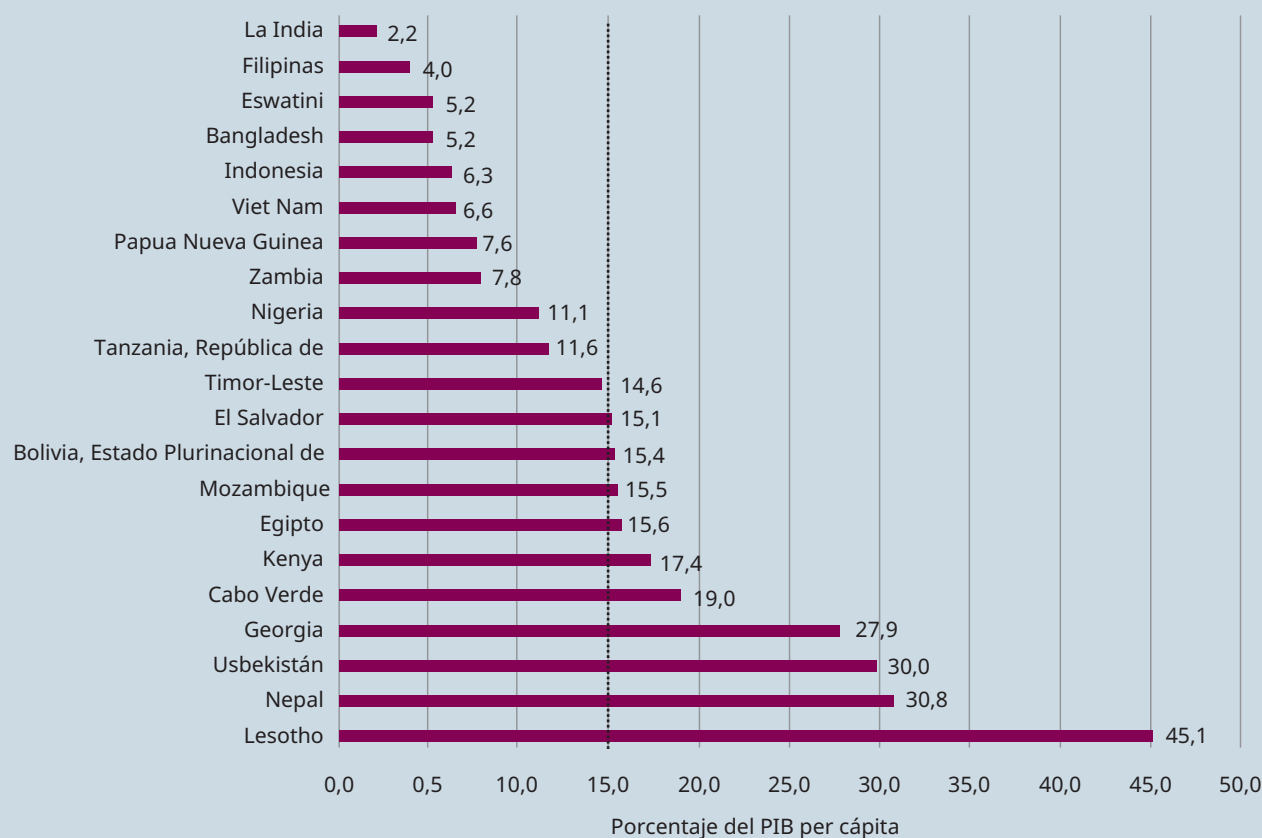
14 Durán-Valverde, F. y Barbero, T. (2016).

El costo promedio que asumen los países de ingreso bajo y medio-bajo de la muestra es del 0,7 por ciento del PIB: un porcentaje asequible, que prueba la existencia de espacio fiscal para poner en marcha programas de protección social incluso en países de bajos ingresos.

Por lo general, los países optan por financiar los programas de pensiones sociales con impuestos generales. Existen experiencias de financiamiento externo, que no ofrecen garantías de sostenibilidad financiera. Otros países han establecido fuentes específicas de financiamiento, como por ejemplo Botswana y Bolivia, que financian total y parcialmente los programas a través de transferencias provenientes de la industria de hidrocarburos¹⁵.

Gráfico 3.

Porcentaje del PIB per cápita equivalente al valor de las transferencias de las pensiones no contributivas para adultos mayores en los países de renta baja y media-baja (último año disponible) (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia basada en Pension Watch (2018).

¹⁵ Se recomienda consultar Ortiz, I., Cummins, M. y Karunanethy, K. (2017) para identificar fuentes innovadoras de financiamiento de programas no contributivos, incluyendo pensiones sociales.

Naturalmente, la inversión de cada país para ejecutar un programa no contributivo responde a múltiples elementos; entre ellos, el porcentaje de la población adulta mayor al que cubre, el monto de la transferencia y los gastos administrativos.

En países de renta baja y renta media-baja la transferencia promedio es de aproximadamente el 15 por ciento del PIB per cápita, un valor que esconde valores dispares (véase el Gráfico 3). Cuando se amplía la muestra hasta 66 países, al incluir países de ingreso medio-alto, la transferencia promedio como porcentaje del PIB per cápita no presenta importantes modificaciones¹⁶.

Generalmente, los ministerios o secretarías de desarrollo social administran los programas; aunque en algunos casos los operan los seguros sociales. Sea como sea, cuanto mayor articulación con los demás programas de la protección social contributiva y no contributiva, mejores posibilidades de impacto positivo sobre la población beneficiaria. Igualmente, es necesario articular estos programas con otros instrumentos de la protección social como, por ejemplo, servicios de salud y de cuidados. De esta forma, se otorga protección integral en función de las necesidades y limitaciones de la población objetivo.

En la práctica, la administración de los programas puede incluir aspectos como la determinación de los criterios de elegibilidad: su posible focalización; los procesos de registro; mecanismos de pago; auditoría y control en el otorgamiento de las transferencias; los mecanismos de reclamos; el sistema de monitoreo y evaluación, y la comunicación social¹⁷. El desarrollo y maduración de las instituciones, incluyendo el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, determinarán la amplitud con la cual se aplica cada proceso.

Estudios recientes de la OIT muestran que el costo administrativo de los programas no contributivos (universales o focalizados) depende del diseño. En los programas de prestaciones universales, el costo promedio en un conjunto de países alcanza el 2,5 por ciento del valor de las transferencias; y en los focalizados, que requieren mecanismos para esa focalización, el 11 por ciento¹⁸.

1.2 Efectividad e impactos de las pensiones sociales

Por tratarse de una transferencia monetaria directa y periódica, el principal impacto esperado es la reducción de la incidencia de la pobreza en las familias e individuos beneficiarios. Pero es más, pues su efectividad desencadena otros efectos positivos: promueven cambios más duraderos en los aspectos que interfieren en el bienestar de la población.

En los últimos años se han evidenciado los impactos de las pensiones sociales en áreas como la mejora de los niveles de vida del adulto mayor y su familia, el aumento de la autonomía financiera del beneficiario, la reducción de la desigualdad del ingreso, el reforzamiento del capital humano de las familias de las personas beneficiarias, los avances en los resultados educativos de los familiares, la promoción de la seguridad alimentaria, el aumento de la cohesión social, la mejora en la economía local y regional, la resiliencia ante desastres naturales, y, entre otros aspectos, su rol como un estabilizador económico y social en épocas de crisis¹⁹.

En Bolivia, por ejemplo, la incidencia de la pobreza en los hogares receptores del beneficio del Programa Renta Dignidad disminuyó en un 14 por ciento y sus ingresos se incrementaron y estabilizaron, lo que permitió un aumento del consumo²⁰. En Timor-Leste, el impacto fue mayor en las condiciones socioeconómicas: la pensión social universal redujo la pobreza general del 59 por ciento al 49 por ciento; y en las personas adultas mayores, del 55,1 por ciento al 37,6 por ciento²¹.

16 Existen experiencias de transferencias diferenciadas en función de criterios más específicos como, por ejemplo, residir en área rural, ser una persona indígena o tener una enfermedad crónica, entre otros. Por lo general, la transferencia es más elevada para estos casos.

17 Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Pal, K., Behrendt, Ch. y Acuña-Ulate, A. (2017) y Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E. y Querghi, A. (2008).

18 Ortiz *et al.* (2017).

19 DFID (2011), OIT (2010) y Samson, M. *et al.* (2006).

20 Durán-Valverde, F. y Barbero, T. (2016).

21 Bongestabs, A. (2016).

Además, impactó en la reducción del trabajo infantil y en el incremento de la matrícula en el sistema educativo. Por un lado, en los hogares que recibieron la pensión social la probabilidad de que las niñas, niños y adolescentes trabajaran bajó (una reducción de 8,4 por ciento) y, por otro, las tasas de matrícula escolar aumentaron un 8 por ciento, y llegaron a ser de cerca del cien por cien.

1.3 Pensiones sociales: un componente del Piso de Protección Social de la OIT

De acuerdo con la Recomendación de la OIT núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012), los programas no contributivos –entre los que se sitúan los programas no contributivos de pensiones– deberían ser parte de una Estrategia Nacional de Protección Social. La articulación de estos regímenes con los programas contributivos y la combinación de prestaciones monetarias con servicios públicos crean las condiciones necesarias para confluir hacia un patrón de protección social más amplio organizado bajo la lógica del derecho, accesible a todos los trabajadores formales e informales a lo largo del ciclo de vida.

Adicionalmente, los pisos de protección social –un conjunto de garantías de seguridad de ingresos y salud para todos– reconocen la protección social como derecho humano fundamental y su esencialidad para el desarrollo sostenible. Esto responde a la visión de ir más allá del modelo clásico implícito en el régimen contributivo del trabajo formal. Así las agendas políticas de los países en desarrollo incorporan la mejora de la cobertura de protección social como elemento clave para enfrentar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de –principalmente– niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

En esta orientación, la OIT y sus Estados miembros reiteran el compromiso colectivo con la seguridad social como derecho humano inalienable; y para ello sugieren que los regímenes tradicionales de protección social asociados al trabajo formal se amplíen y se complementen con regímenes no contributivos, integrados a las demás políticas sociales. Su propósito es prevenir y reducir las inseguridades sociales de segmentos de la población estructuralmente vulnerables, así como ofrecer alternativas estables de protección frente a los cambios en la economía y en el mundo del trabajo. La OIT reconoce la efectividad de los mecanismos protectores para el pleno desarrollo de las personas, y así se legitiman como elementos estratégicos para enfrentar todas las formas de desigualdad social y la pobreza y para desarrollar la cultura de la solidaridad entre las personas y los pueblos.

La Recomendación núm. 202 se suma a las demás normas sobre seguridad social proponiendo estructurar de tal manera los pisos de protección social que se extienda la cobertura de la seguridad social para asegurar a todas las personas al menos las siguientes garantías básicas:

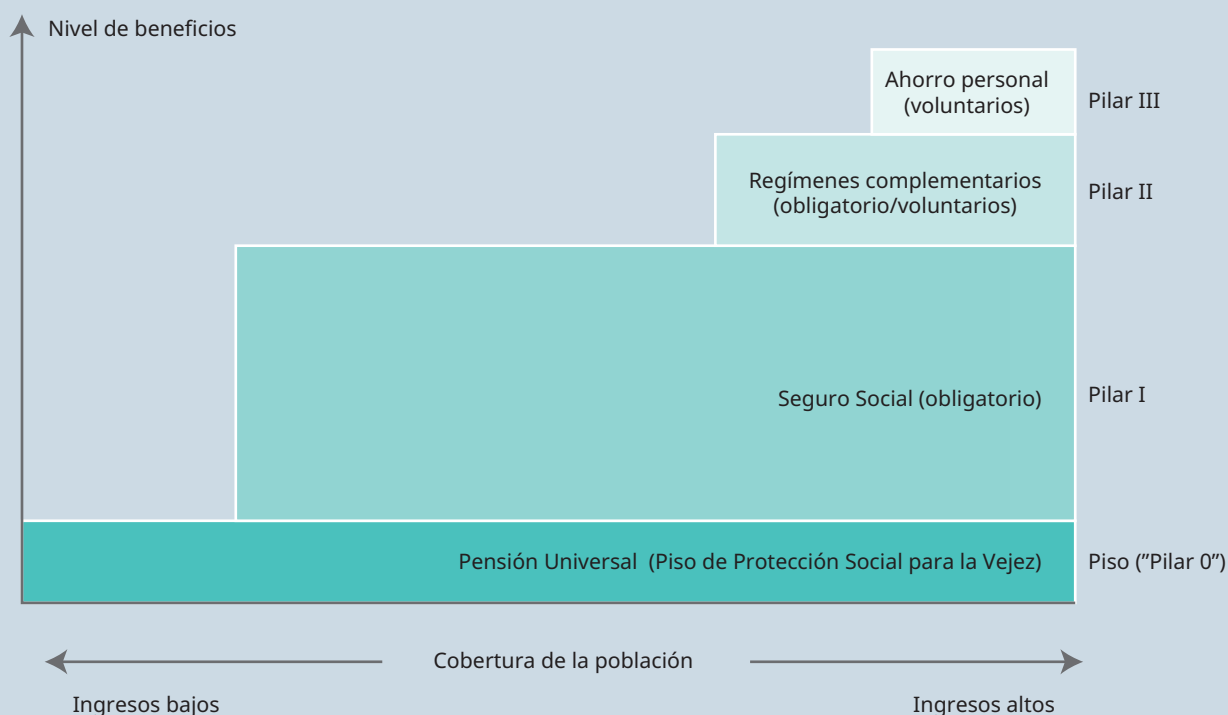
- a. acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a escala nacional, que constituyen la atención de salud esencial –incluida la atención de la maternidad–, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b. seguridad básica del ingreso para los niños, niñas y adolescentes por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c. seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;
- d. seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Nótese que el piso de protección social no reemplaza los regímenes clásicos contributivos de protección. Por el contrario, propone alternativas para ampliar la protección social como arreglos en el sistema contributivo para permitir incorporar, entre otros, a trabajadores informales, domésticos o autónomos con baja capacidad contributiva. De hecho, la OIT propone que regímenes contributivos y no contributivos se integren para conformar así sistemas integrados de protección que llenen espacios de inseguridad social y mejoren los niveles de protección social.

Para la OIT, en la práctica el marco normativo tiene espacio para crear un modelo multipilar de pensiones que combina los diferentes instrumentos de protección social: cada uno con sus especificidades y asumiendo una o más funciones (véase la Figura 1). De esta forma se converge hacia un **sistema nacional de pensiones** que articula diversos pilares o regímenes de pensiones.

Figura 1.

Modelo multipilar de pensiones de la OIT



Fuente: OIT (2018b).

En función de su necesidad y capacidad, y por medio del diálogo social, cada país ha de establecer sus prioridades, hacer sus elecciones, organizar y articular las diferentes políticas sectoriales, definir su patrón de protección social (niveles de protección, valor de beneficios, criterios de elegibilidad, etc.) y crear alternativas de financiamiento de las transferencias monetarias que posibiliten una vida digna a cada segmento de la población, según su situación.

Apostando por estrategias que contribuyan al logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, un número significativo de países en desarrollo ha elevado sus tasas de cobertura, bien creando pensiones sociales destinadas a las personas adultas mayores financiadas por impuestos, bien combinando los regímenes contributivos y no contributivos, según consta en el Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019²².

Esta tendencia global, en menor o mayor escala, revela el potencial de los programas no contributivos –especialmente, por tratarse de personas adultas mayores– para materializar los compromisos firmados en la Agenda 2030: No dejar a nadie atrás, haciendo real la seguridad social para todos. Las experiencias exitosas países de distintas regiones del mundo constatan los impactos positivos de las pensiones sociales. Son un elemento estratégico e indispensable que, en el contexto de Honduras, permitiría: (i) cumplir con el derecho humano a la seguridad social; (ii) permitir alcanzar metas establecidas en los ODS, particularmente el Objetivo 1 y en particular la meta 1.3; y, entre otros aspectos, (iii) permitir cumplir con lo plasmado en la Constitución de Honduras y en la Ley Marco del Sistema de Protección Social, que promueve un enfoque de derechos.

22 OIT (2017).

► Capítulo 2. Contexto socioeconómico de las personas adultas mayores en Honduras

Ubicada en América Central, Honduras tiene una población de 8,8 millones de personas, distribuidas en 18 departamentos, con diferencias importantes en su nivel de desarrollo. Es un país de renta media-baja, que ha mostrado un crecimiento variable –principalmente, a finales de la década de 2000–, aunque en los últimos años la economía ha tendido a una mayor estabilidad macroeconómica.

El país mantiene altos niveles de pobreza y vulnerabilidad social, que se reflejan en un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,617 (2017), posicionado en el puesto 133 de 189 países y territorios²³. Las condiciones socioeconómicas de la población, que en su mayoría son críticas, se replican con mayor intensidad en las personas adultas mayores y otros grupos de alta vulnerabilidad.

Este capítulo muestra un panorama general de la situación socioeconómica de Honduras, dando un especial énfasis a las condiciones socioeconómicas de la población adulta mayor. El capítulo es insumo para fundamentar y diseñar un programa no contributivo por su peso para proporcionar como sociedad una protección social adecuada a esta población.

Un contexto demográfico favorable

En condiciones similares al resto de los países de la región, Honduras pasa por una transición demográfica, resultado del tránsito de una sociedad con altas tasas de mortalidad y fecundidad a tasas bajas en ambas variables. La velocidad de este proceso varía de un país a otro. Honduras se encuentra en la etapa denominada transición plena²⁴, en condiciones similares a Paraguay y Nicaragua; ubicándose en una etapa previa a la transición avanzada, en la que se encuentran, entre otros, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

La transición demográfica se caracteriza por la desaceleración del crecimiento de la población y por el envejecimiento poblacional. Por un lado, si bien la población de Honduras se ha multiplicado por seis desde 1950 (cuando era de tan solo 1,5 millones habitantes), en las últimas décadas ha crecido a un ritmo progresivamente menor, y esta tendencia se mantendrá también en las próximas décadas. Por ejemplo, la tasa de crecimiento poblacional pasó de cerca del 3 por ciento anual en la segunda mitad del siglo XX a cerca del 2,5 por ciento en la década del año 2000. En este contexto, se proyecta que en el año 2050 la tasa de crecimiento llegue a valores menores al 1 por ciento²⁵.

En concreto, la población de Honduras seguirá creciendo, pero a un ritmo menor, y se espera que en 2050 sea de cerca de 12 millones. Por consiguiente, Honduras está cambiando progresivamente su estructura poblacional y la manera en que se distribuye la población entre los distintos estratos de edad. Se espera que en las próximas décadas esta transformación se intensifique.

23 PNUD (2018).

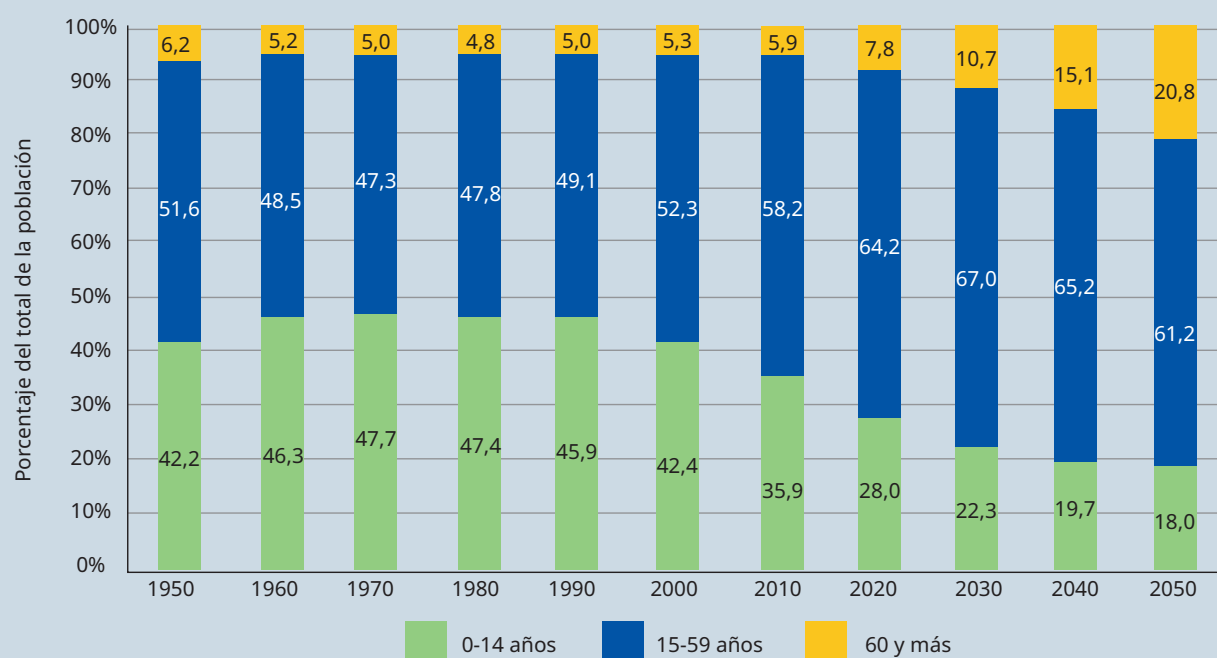
24 CEPAL (2008).

25 CELADE (2017).

El siguiente gráfico muestra la manera en que se distribuye la población total en tres estratos de edad entre 1950 y 2050. Se observa que, entre 1950 y principios de 2000, en la estructura preponderaban los jóvenes; a partir de principios de la década de 2010 se espera una reducción de la proporción de la población de 0-14 años y, de manera paralela, un incremento del grupo de 15-59 años de edad y, principalmente, de la población de más de 60 años.

Gráfico 4.

Honduras (1950-2050). Distribución de la población según edades (en porcentaje del total de la población)



Fuente: Elaboración propia basada en información de CELADE (2017).

El envejecimiento poblacional debe entenderse como el resultado del progresivo desarrollo económico y social de un país, en virtud del aumento de la esperanza de vida. Ello implica un desafío nacional relevante para mantener un nivel de bienestar aceptable para la población adulta mayor.

Si bien la transición demográfica y el envejecimiento poblacional implican desafíos, también derivan en el bono demográfico, que deviene en ventaja que los países han de aprovechar: crecen sus posibilidades de tener tasas de crecimiento per cápita y niveles más elevados de bienestar. El bono corresponde al periodo de la transición demográfica en la que la proporción de personas en edad de trabajar –principalmente, entre 15 y 59 años– crece en relación con las personas dependientes (grupos de menores de 14 años y adultos mayores). Sin embargo, como es de esperar, el bono demográfico no es permanente.

Sin duda, el contexto demográfico en Honduras se presenta como un ambiente favorable para adoptar medidas que promuevan un modelo de desarrollo económico y social estructurado en políticas inclusivas y progresivamente universales capaces de atender las necesidades básicas de todos los hondureños, enfrentando de inmediato cuestiones relacionadas con el proceso de envejecimiento poblacional, un fenómeno demográfico en curso en todos los países de América Latina y el Caribe. La posición de Honduras, entre los países de transición demográfica plena, amplía sus posibilidades objetivas de convertir en beneficios esa ventana de oportunidad.

El éxito en el aprovechamiento del perfil demográfico dependerá de la capacidad y voluntad de realizar inversiones productivas, extender la inversión en educación, salud y protección social –contributiva y no contributiva– y, entre otros aspectos, aumentar las oportunidades de trabajo decente.

Situación económica y fiscal tendiente a la estabilidad

En 2017 Honduras fue categorizado como un país de ingreso medio-bajo, con un Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita de US\$ 2.250²⁶: uno de los países con el ingreso per cápita más bajo de América Latina, solo por encima de Haití (US\$ 760), el cual entra en la categoría de país de ingreso bajo.

Entre 2001 y 2017 el crecimiento real anual del país fue en promedio de un 4 por ciento²⁷. En este periodo se registró el impacto de la crisis económica mundial e inestabilidad política, particularmente en el año 2009. La recuperación ha sido todavía moderada, con un impulso motivado principalmente por la inversión pública, el incremento de las exportaciones y los altos flujos de remesas. Estas remesas han sido especialmente importantes para dinamizar el consumo privado. Para los próximos años se prevé que la economía hondureña crezca a tasas cercanas al 3,6 por ciento, ubicándose en el tramo superior de la región²⁸.

La inflación se ha mantenido a niveles bajos, dentro del rango meta del Banco Central, establecido en 4 por ciento (± 1 p.p.). No obstante, se destacan ligeros incrementos en los últimos años, liderados principalmente por acontecimientos políticos (periodo poselectoral de 2017), la depreciación del tipo de cambio y el crecimiento de la demanda agregada²⁹. De cualquier modo, se prevé para los próximos años que la inflación se mantenga alrededor del 4,5 por ciento³⁰.

El salario mínimo mensual, establecido en L. 8.448,40 en 2017 (aproximadamente US\$ 358³¹), ha tenido una tendencia creciente en los últimos años, aunque su fijación ha sido irregular desde el año 2001. Entre 2014 y 2017 el salario promedio mínimo ha crecido un 6,5 por ciento en términos reales. Las tasas de desocupación han tendido a incrementarse, pasando progresivamente entre 2008 y 2017 del 3,1 por ciento al 6,7 por ciento; las mujeres y los jóvenes (16-25 años) muestran mayores porcentajes con respecto a los hombres y a los trabajadores mayores de 25 años.

Uno de los principales desafíos del país en la última década ha sido el alto déficit fiscal. Luego de un periodo de fuertes desequilibrios, alcanzó un nivel equivalente al -7,9 por ciento del PIB (2013). Esta situación llevó al país a adoptar un fuerte ajuste fiscal a partir de 2014: combinó el aumento de impuestos y la reducción del gasto, y realizó cambios en la gestión fiscal. En general, el ajuste ha permitido reducir el resultado global del Gobierno a aproximadamente el -2,8 por ciento del PIB, dentro de los resultados previstos en el proceso de reforma³².

Condición socioeconómica con grandes desafíos

En 2017 el Instituto Nacional de Estadística³³ estimó que la pobreza en los hogares hondureños alcanzó un 60,9 por ciento, medición realizada a través del Método de la Línea de la Pobreza (LP): determina, a partir de sus ingresos, la capacidad de los hogares para satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas básicas. Así, 1,2 millones de hogares estaban en condición de pobreza: de ellos, 761.000 se encontraban en condición de pobreza extrema (38,4 por ciento del total). La pobreza extrema implica que esta cantidad de hogares tuviesen un ingreso per cápita inferior al costo de la Canasta Básica de Alimentos.

26 Banco Mundial (2018).

27 FMI (2018).

28 *Ibid.*

29 CEPAL (2018a).

30 FMI (2018).

31 Tipo de cambio: L. 23,59 = US\$ 1 (2017).

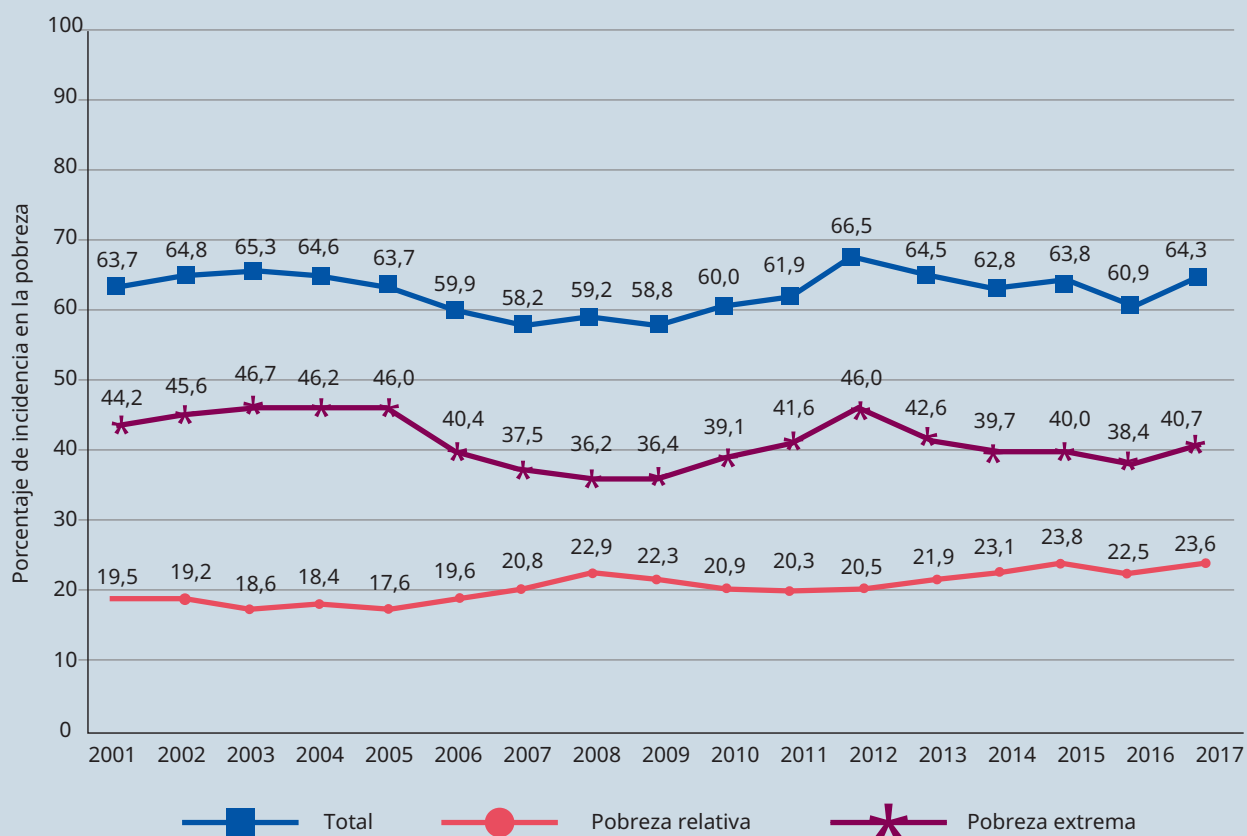
32 CEPAL (2018a).

33 INE (2017).

Entre 2001 y 2017, los indicadores de pobreza total no han mostrado una tendencia al descenso, sino que se han mantenido dentro de un rango de entre el 58 por ciento y el 66 por ciento (véase el Gráfico 5). En números absolutos, durante este periodo cerca de 421.000 hogares más pasaron a estar en condición de pobreza.

Gráfico 5.

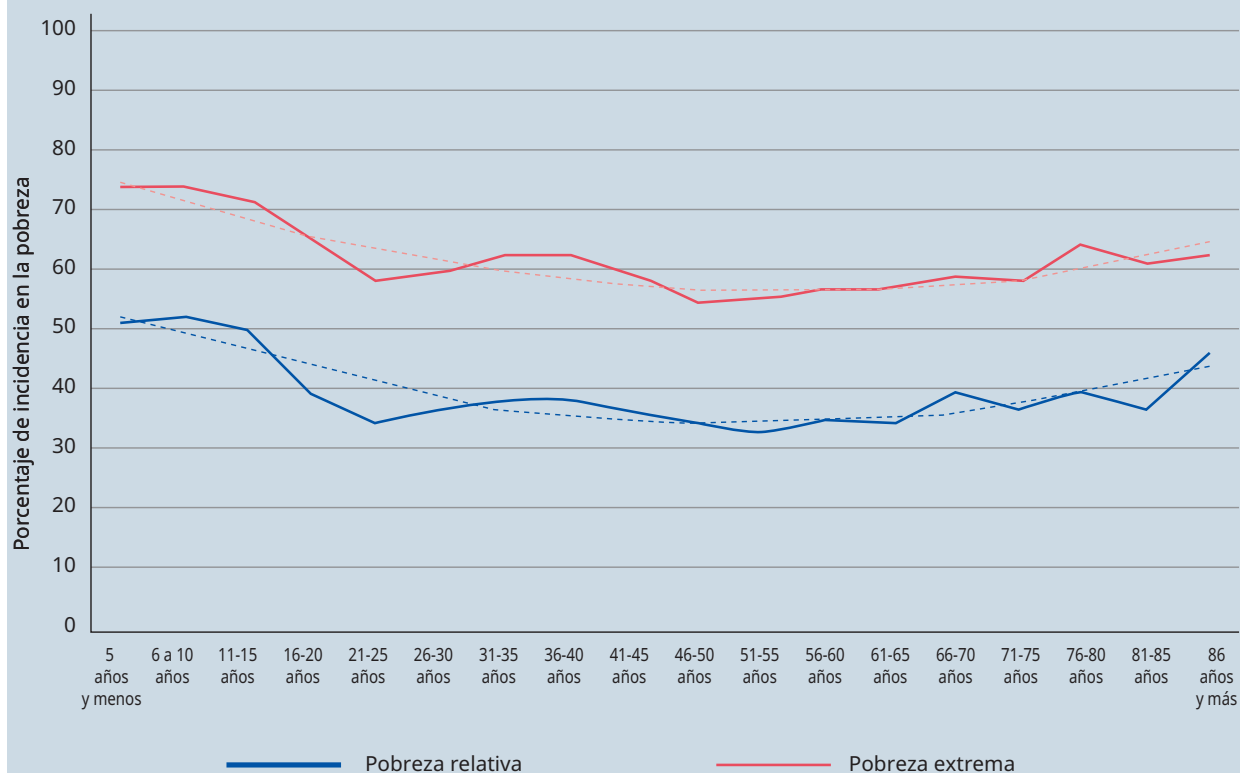
Honduras (2001-2017). Evolución de la condición de pobreza (hogares)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples.

Gráfico 6.

Honduras (2016). Distribución de la pobreza según grupo de edad



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples.

El 65,7 de las personas se encuentran en condición de pobreza; el 42,5 por ciento, en pobreza extrema. Por edad, se observa que los niños, niñas y adolescentes y los adultos mayores tienen los niveles de pobreza más elevados; principalmente, por la dependencia económica de sus correspondientes etapas de vida (véase el Gráfico 6). El porcentaje de las personas en pobreza en Honduras está muy por encima del promedio de América Latina (18 países): alcanzó un 30,7 por ciento en el año 2016³⁴, es decir, más que duplicó el promedio regional (18 países).

Tomando como referencia las líneas de pobreza utilizadas por el INE³⁵ y el ingreso de los hogares según la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), se estima la magnitud de la brecha de pobreza para el año 2016. La brecha muestra información sobre el monto promedio necesario para que las personas puedan superar la condición de pobreza. Nótese que en el caso de la pobreza extrema, la brecha se refiere al monto necesario para que los hogares dejen esa condición y pasen a ser pobres no extremos (pobres relativos).

Así, la brecha promedio de pobreza extrema por persona es de L. 651 mensuales, y la brecha de pobreza total es de L. 1.276 (véase la Tabla 1). En ambos casos hay diferencias según zona; principalmente, brechas unitarias más elevadas en la zona urbana.

³⁴ CEPAL (2017). En América Latina, 186 millones de personas vivían en condición de pobreza; y la pobreza extrema afectó al 10 por ciento de la población.

³⁵ INE (2017).

Tabla 1.

Honduras (2016). Indicadores de brechas de pobreza extrema y total			
	País	Urbana	Rural
Pobreza extrema			
Brecha promedio por persona pobre por mes (lempiras) ^{1/}	651	688	628
Brecha total por año (millones de lempiras)	5.959	2.564	3.395
PIB nominal (millones de lempiras)	479.571	479.571	479.571
Brecha total anual como % PIB	1,24	0,53	0,71
Pobreza total			
Brecha promedio por persona pobre por mes (lempiras) ^{1/}	1.276	1.574	909
Brecha total por año (millones de lempiras)	18.501	12.596	5.905
PIB nominal (millones de lempiras)	479.571	479.571	479.571
Brecha total anual como % PIB	3,86	2,63	1,23

^{1/} Se utilizan las líneas de pobreza oficiales. Líneas de pobreza extrema: L. 1.252,3 por persona por mes en el área rural y L. 1.649,01 en el área urbana. Líneas de pobreza total: L. 1.671,8 y L. 3.298,03 por persona por mes, respectivamente.

Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

Tomando como referencia la cantidad de personas que se encuentran en pobreza extrema y relativa, se calcula una brecha de pobreza extrema anual: de cerca de L. 6.000 millones en la pobreza extrema y de L. 18.500 millones en la pobreza total anual. Estos datos muestran el esfuerzo requerido para poner fin a la pobreza extrema y total en Honduras por la vía de transferencias creando diversos mecanismos institucionales.

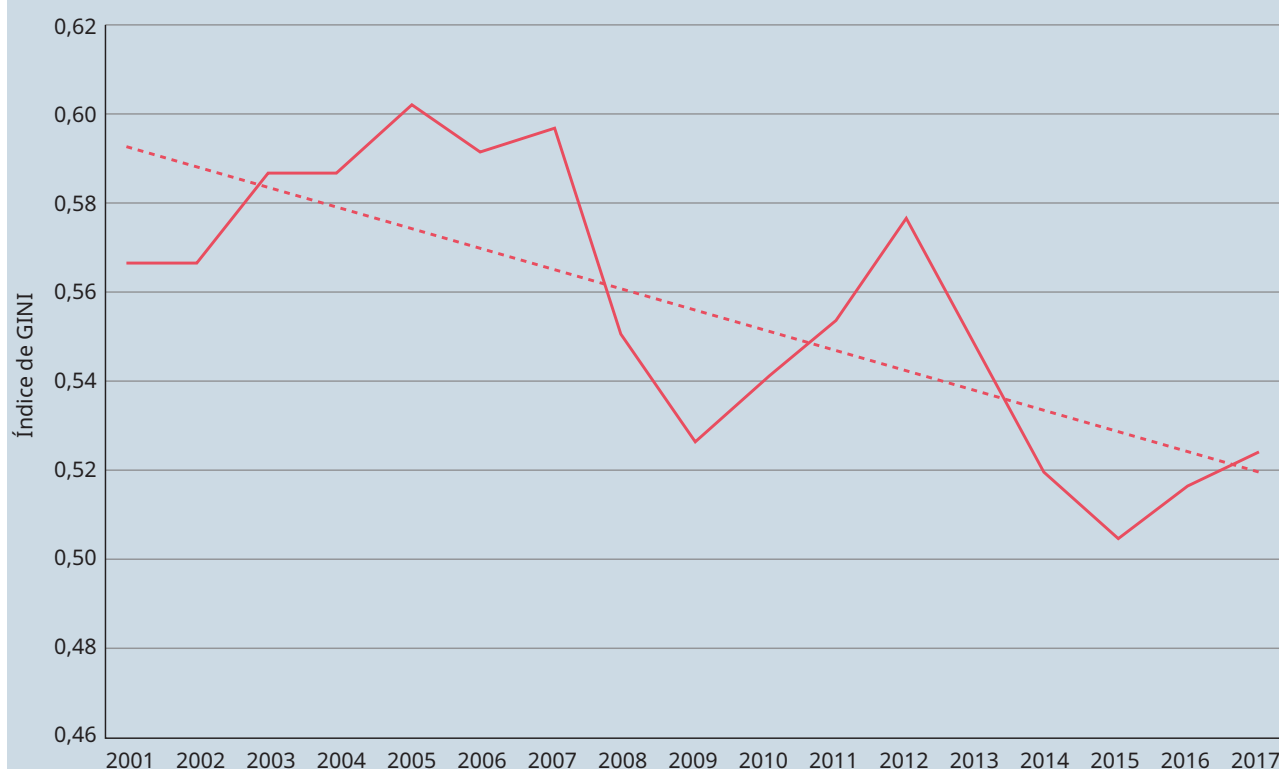
Esto es, en 2016 Honduras requería destinar el 1,24 por ciento del PIB para poner fin a la pobreza extrema y el 3,86 por ciento del PIB para acabar con la pobreza total. Esta información es ilustrativa de la dimensión de la inversión social. Estas magnitudes asumen transferencias a la medida y con una focalización perfecta, lo que implicaría probablemente un alto costo de administración adicional.

Por último, en Honduras la desigualdad es persistentemente alta, aunque muestra tendencia al descenso en los últimos años. En 2016, el índice se situó en 0,518, luego de haber descendido de 0,596 en 2005, con cierta variabilidad (véase el Gráfico 7). Si bien la reducción en el nivel de concentración del ingreso ha sido significativa, todavía se destaca un índice de desigualdad elevado, entre los más altos de la región latinoamericana³⁶.

³⁶ CEPAL (2017).

Gráfico 7.

Honduras (2001-2016). Índice de GINI y tendencia



Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

Gasto social. En la línea de la mayoría de los países de América Central, las inversiones destinadas a las políticas sociales en Honduras son bajas si se comparan con las realizadas en los demás países de la región de América Latina y el Caribe. Al comparar el gasto per cápita en lugar del gasto con respecto al PIB, el panorama para Honduras se muestra más desolador desde la década de 1990.

En el período entre 1991-1992 el gasto social per cápita anual en la región era de US\$ 461, y se duplicó hasta los US\$ 1.026 en 2009-2010. En el primer período, en Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay el gasto per cápita no superaba los US\$ 200; y, en cambio, en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Trinidad y Tobago y Uruguay sobrepasaba los US\$ 1.000, y en algunos incluso se acercaba a los US\$ 2.000³⁷.

En 2015, la situación de las inversiones sociales en Honduras se mantuvo marcadamente baja con respecto a los demás países de América Latina y el Caribe: no logró pasar los US\$ 300 per cápita, mientras que países como Costa Rica y Uruguay invirtieron alrededor de US\$ 2.000 por persona³⁸.

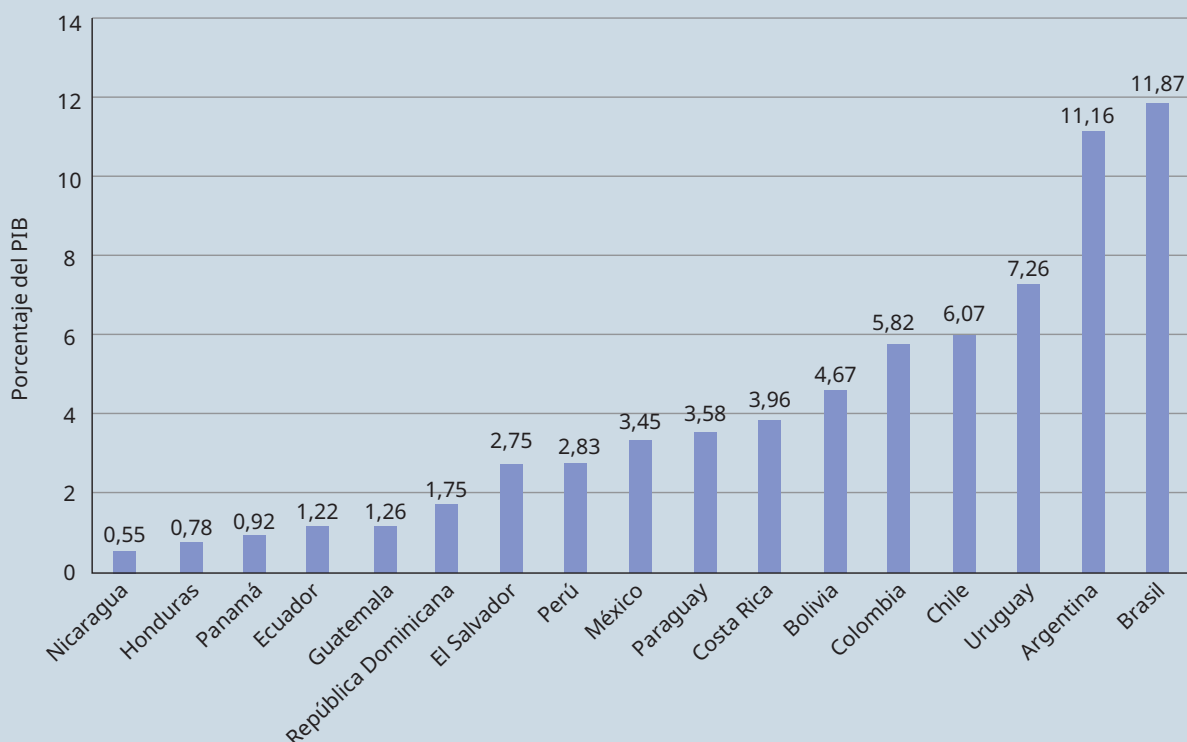
En relación al gasto en protección social del país (tomando datos de instituciones del Gobierno central), los niveles se mantienen bajos con respecto al resto de países de la región latinoamericana (17 países). En este caso, la protección social se refiere a gastos para programas de atención a enfermedad e incapacidad, edades avanzadas, sobrevivientes, familia e hijos, desempleo, exclusión social e investigación y desarrollo relacionados con la protección social (véase el Gráfico 8).

37 CEPAL(2012).

38 CEPAL (2015).

Gráfico 8.

América Latina (17 países) (año más reciente). Gasto en protección social como porcentaje del PIB (Gobierno central)



Fuente: CEPAL (2018b).

Grandes brechas en la situación socioeconómica de las personas adultas mayores en Honduras

Existen varias concepciones teóricas y metodológicas para categorizar a las personas como adultas mayores. La Organización Mundial de la Salud (OMS)³⁹ considera persona adulta mayor a la persona con 60 años o más. Ese marcador de diversidad no es preciso y definido únicamente por la edad cronológica: se toma como parámetro para políticas públicas por considerarse un momento de cambios significativos en la vida de las personas por las necesidades diferenciadas; principalmente, en cuidados y protección social.

A partir de los 60 años, es más frecuente la discapacidad por pérdidas de audición, visión y movilidad, y también lo son las enfermedades no transmisibles (enfermedades cardíacas, accidente vascular cerebral, enfermedades respiratorias crónicas, cáncer y demencia) que pueden derivar en fallecimiento.

En Honduras, el Estado considera persona adulta mayor a partir de los 60 años. En 2016, el país tenía 816.341 personas de 60 años y más, de las cuales el 54 por ciento eran mujeres. Más del 53 por ciento de la población adulta mayor tenía edades entre 60 y 69 años⁴⁰.

La mayor parte de la población con 65 años y más vivía en áreas urbanas (57,6 por ciento), donde se concentraba un porcentaje mayor de mujeres. La protección social en áreas rurales representa un desafío especial dado que carecen de oferta de servicios públicos (véase el Tabla 2).

³⁹ OMS (2015).

⁴⁰ INE (2017).

La fuerza de trabajo en la población adulta mayor ha aumentado en los últimos años: cerca del 43 por ciento ejercía en 2016 alguna actividad laboral, con tasas de participación mayores en los hombres que en las mujeres. El hecho de que prácticamente mitad de la población adulta mayor trabaje puede deberse principalmente a la ausencia de mecanismos de protección social, que les lleva a buscar ingresos. La mayoría trabajaba como independiente; y su escolaridad puede dar algún tipo de información sobre la capacidad de incursión en el mercado laboral: el 81,6 por ciento no tenía estudios o únicamente contaba con educación primaria.

Tabla2.

Honduras (2016). Características socioeconómicas de las personas adultas mayores (de 60 años y más)						
Detalle	Total			%		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Edad	816.341	375.560	440.781	100,0	100,0	100,0
60-64 años	244.808	119.522	125.286	30,0	31,8	28,4
65-69 años	190.947	86.991	103.956	23,4	23,2	23,6
70-74 años	128.586	52.566	76.020	15,8	14,0	17,2
75-79 años	110.346	50.564	59.782	13,5	13,5	13,6
80-84 años	73.010	35.021	37.989	8,9	9,3	8,6
85-89 años	40.009	18.905	21.104	4,9	5,0	4,8
90+ años	28.634	11.991	16.643	3,5	3,2	3,8
Área	816.341	375.560	440.781	100,0	100,0	100,0
Urbana	470.138	201.924	268.213	57,6	53,8	60,8
Rural	346.204	173.636	172.568	42,4	46,2	39,2
Trabaja	816.341	375.560	440.781	100,0	100,0	100,0
Sí	350.757	232.969	117.788	42,97	62,03	26,72
Asalariado	70.168	55.641	14.528	8,60	14,82	3,30
Independiente	280.588	177.328	103.260	34,37	47,22	23,43
No	465.585	142.592	322.993	57,03	37,97	73,28
Nivel de instrucción	816.341	375.560	440.781	100,0	100,0	100,0
Sin escolaridad	247.249	98.098	149.151	30,29	26,12	33,84
Primaria	419.297	201.656	217.642	51,36	53,69	49,38
Secundaria	101.449	46.659	54.790	12,43	12,42	12,43
Universitaria	41.565	25.207	16.358	5,09	6,71	3,71
NR/NS	6.781	3.940	2.841	0,83	1,05	0,64

Honduras (2016). Características socioeconómicas de las personas adultas mayores (de 60 años y más)						
Detalle	Total			%		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
Recibe pensión/jubilación	816.341	375.560	440.781	100,0	100,0	100,0
Sí	82.948	44.286	38.662	10,2	11,8	8,8
No	733.394	331.275	402.119	89,8	88,2	91,2
Recibe pensión/jubilación por quintil	82.948	44.286	38.662	100,0	100,0	100,0
1	2.627	487	2.139	3,2	1,1	5,5
2	6.316	5.543	773	7,6	12,5	2,0
3	9.447	5.610	3.837	11,4	12,7	9,9
4	15.665	8.669	6.996	18,9	19,6	18,1
5	48.892	23.976	24.916	58,9	54,1	64,4
Recibe apoyo del Estado (programa de asistencia social)	816.341	375.560	440.781	100,0	100,0	100,0
Sí	37.697	13.145	24.552	4,6	3,5	5,6
No	778.644	362.415	416.230	95,4	96,5	94,4

Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

En lo que se refiere al acceso a un sistema de pensiones, únicamente el 10,2 por ciento de la población con 60 años o más (cerca de 83.000 personas) estaba cubierta por el sistema contributivo mediante una pensión o una jubilación. En los hombres ese porcentaje llegaba al 11,8 por ciento, y en las mujeres era de apenas el 8,8 por ciento. Estas disparidades por sexo pueden deberse a factores como las diferencias en las carreras contributivas (muchas mujeres no alcanzan a cumplir con los requisitos de jubilación), la necesidad de salir del mercado laboral de las mujeres durante la maternidad, las bajas tasas de participación de la mujer en el mercado laboral y, entre otros aspectos, la participación de la mujer en actividades laborales con bajo nivel de formalización como, por ejemplo, el trabajo doméstico.

En general, el acceso a una pensión o jubilación no es igual para todos: las personas de más ingresos tendrán proporcionalmente niveles de protección más altos. Únicamente como referencia: en 2016, aproximadamente el 60 por ciento de las personas jubiladas y pensionadas se encontraban en el quintil más alto de ingreso, mientras que el 3,2 del total estaban en el primero. De hecho, las tasas de cobertura a la población adulta mayor están entre las más bajas de América Latina y el Caribe, según el Panorama Laboral de la OIT⁴¹.

Según datos del INE⁴², el acceso a programas no contributivos es todavía limitado para los adultos mayores: únicamente el 4 por ciento reportaba haber recibido algún tipo de asistencia social, que por lo general se trataba de transferencias en especie.

Asimismo, el Panorama Laboral de la OIT⁴³ estimó que en 2015 en Honduras el 55 por ciento de las personas adultas mayores (en este caso, de 65 años y más) no tenía ni una pensión ni un salario. Este porcentaje (de los más altos de América Latina y el Caribe) es similar a los de El Salvador (62,1 por ciento), República Dominicana (57,8 por ciento), Paraguay (56,5 por ciento), Guatemala (52,2 por ciento) y México (55,3 por ciento).

41 OIT (2018a).

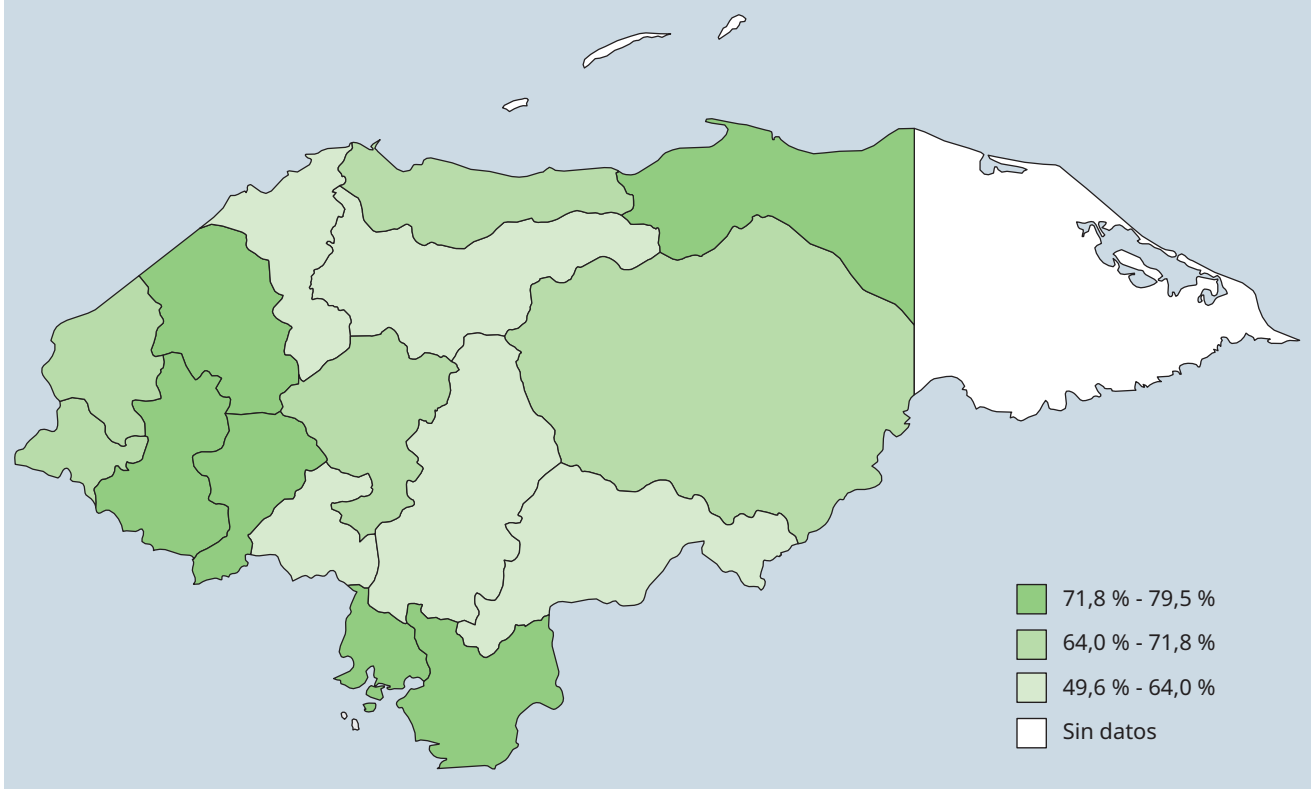
42 INE (2017).

43 OIT (2018a).

En gran medida, el acceso limitado a los programas de protección social contributivos y no contributivos está estrechamente vinculado con los niveles de vulnerabilidad y pobreza que caracterizan a esta población. En el año 2016, el 61,5 por ciento de los adultos mayores no superó la línea de la pobreza, por encima del promedio nacional. En algunas regiones, los porcentajes sobrepasan el 70 por ciento (véase la Figura 2).

Figura 2.

Honduras (2016). Distribución de la pobreza total en personas adultas mayores de 65 años y más por departamento



Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

Coincidiendo con los niveles de pobreza de la población en general, en los departamentos de Colón, Valle, Lempira, Santa Bárbara y Copán la incidencia de la pobreza entre adultos mayores es más elevada. En estos departamentos vive el 13 por ciento del total de la población adulta mayor (de 65 y más años). Por su parte, los departamentos de Francisco Morazán y Cortés, con el 48 por ciento de los adultos mayores del país, tienen los niveles de pobreza más bajos del país. Distintos determinantes estructurales y coyunturales inciden en la distribución de la pobreza en Honduras. Si bien no es intención de este estudio valorar sus determinantes, sí sería altamente estratégico analizarlos para evaluar por qué frentes atacar desde la política pública los elevados niveles de vulnerabilidad de ingresos y otros aspectos que inciden en la precaria situación de la población adulta mayor en Honduras.

► Capítulo 3. Protección social no contributiva en Honduras: una visión desde las personas adultas mayores

En los últimos años, Honduras ha dado pasos considerables en el diseño del sistema de protección social mediante un proceso de extenso diálogo social de diferentes sectores e instituciones del sector público. Los avances han estado esencialmente enfocados en modificar el marco legal, trazando un camino hacia la adopción de nuevas legislaciones y el desarrollo de nuevas políticas y estrategias de acción.

Aun antes de estos cambios en el marco legal, el país contaba con iniciativas de política pública en materia de protección social. Estas son la base para construir un sistema consolidado y más integrado de los campos contributivo y no contributivo.

Este capítulo describe el modelo actual del sistema de protección social de Honduras, dando un especial énfasis a los programas no contributivos y a las transferencias y servicios dirigidos a la población adulta mayor. La descripción incluye los siguientes aspectos: (i) marco legal e institucional y base conceptual; (ii) estructura organizacional; (iii) gestión y organización de las prestaciones; (iv) financiamiento; y (v) espacios de diálogo social⁴⁴.

3.1 Marco legal e institucional y base conceptual

El sistema de protección social de Honduras y, en específico, su sistema de transferencias dirigidas al adulto mayor se basan en lo estipulado en la Constitución Política (2005), la Ley Marco del Sistema de Protección Social (2015), la Política de Protección Social (2012) y la Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados (2006). La diversidad de legislación vinculada demuestra la relevancia de la protección social en Honduras, a pesar de lo reciente de su desarrollo en comparación con el resto de países latinoamericanos.

En la Constitución Política (2005) se abre un amplio marco de garantías de derechos individuales y sociales para los hondureños: entre ellos, la protección de la salud y el acceso a los servicios de salud, el derecho al trabajo y la protección laboral, la seguridad social y la protección de todos los grupos de la población en condiciones de vulnerabilidad. Estas garantías están en consonancia con una gran cantidad de instrumentos internacionales y, en particular, aquellos en los cuales el país es signatario o que ha ratificado: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); y el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado en noviembre de 2012.

⁴⁴ Este capítulo fue producido a partir de informaciones recolectadas en una investigación documental, visitas institucionales y entrevistas con diferentes interlocutores con incidencia en el funcionamiento de la protección social no contributiva en Honduras.

Tomando como referencia la base constitucional, declaraciones y convenios internacionales, así como otros elementos jurídicos, en 2015 el Congreso de la República adopta la Ley Marco del Sistema de Protección Social (LMSPS), bajo el Decreto núm. 56-2015. Esta ley establece, a partir de un enfoque de derechos humanos, las bases para crear un sistema de protección social universal para ser ejecutado de manera gradual. La ley incluye disposiciones sobre regímenes tanto contributivos como no contributivos, previendo además la necesidad de abordar estrategias integradas y coordinadas entre ambos.

La ley está basada en cinco pilares: (i) el Régimen del Piso de Protección Social; (ii) el Régimen del Seguro de Previsión Social; (iii) el Régimen del Seguro de Atención de la Salud; (iv) el Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales y (v) el Régimen del Seguro de Cobertura Laboral. Excepto en el caso del Régimen del Piso de Protección Social, la ejecución de los pilares implica la aprobación y puesta en marcha de leyes complementarias todavía pendientes, a saber: la Ley del Seguro Social, la Ley del Sistema Nacional de Salud, la Ley de Administración de Fondos de Pensiones y Cesantías, y la Ley del Seguro de Accidentes de Tránsito, entre otras. A mayo de 2019 ninguna de las leyes complementarias se había adoptado.

Una de las grandes innovaciones de la ley es la creación del Régimen del Piso de Protección Social, un pilar no contributivo que busca garantizar “el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales con énfasis en las personas más pobres y vulnerables. Su enfoque incorpora la extensión universal de la protección social, pero dando preferencia presupuestaria a la atención de la población en situación de pobreza y alta vulnerabilidad” (Art. 7, Decreto núm. 56-2015). Pocos países en América Latina han incorporado en su legislación la visión del piso de protección social, una iniciativa recogida en la Recomendación de la OIT núm. 202 sobre los pisos de protección social.

En Honduras, el piso de protección social está organizado a través de dos componentes. El primero garantiza un conjunto básico de derechos y transferencias sociales monetarias y/o en especie como plataforma progresiva para el desarrollo social solidario e incluyente. El segundo suministra bienes y servicios sociales esenciales, tales como: salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda social, recreación, generación de empleo e inclusión financiera y otros de acuerdo a las necesidades de prioridad nacional (Decreto núm. 56-2015).

Cobertura legal para las personas adultas mayores

Para garantizar los dos componentes del Régimen del Piso de Protección Social, la ley de 2005 prevé una serie de planes y programas con beneficios específicos que deben cubrir por lo menos a colectivos como núcleos familiares, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad, personas en edad de trabajar o personas adultas mayores, entre otras.

En concreto, la ley plantea explícitamente diez tipos de beneficios: transferencias a niños, niñas y adolescentes (monetarias y en especie), programas de salud integral, programas de empleo y seguridad alimentaria, planes que promuevan la prevención y el desarrollo integral de las personas, programas que mejoren la inclusión financiera y transferencias para realizar un sepelio digno, entre otros. Dentro de la lista se incluye expresamente: “Planes asistenciales para los adultos(as) mayores, personas en situación de viudez, huérfanos(as) menores de edad y los(las) discapacitados(as) con incapacidad total y permanente, debidamente comprobados sus casos y que vivan en extrema pobreza” (Art. 8, Decreto núm. 56-2015). Esta referencia representa un avance notable en la consolidación del derecho a la seguridad social para el adulto mayor, al menos desde el plano de los programas no contributivos.

De igual manera, cabe destacar la Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados (2006), un instrumento que permitió la ejecución de la Política Nacional del Adulto Mayor y Jubilados. Por medio de ella se organizan las prestaciones públicas de promoción y protección para asegurar a los adultos mayores el pleno ejercicio de sus derechos.

En este contexto, uno de los grandes desafíos para el país en materia de política pública es adecuar la Política Nacional del Adulto Mayor y Jubilados al nuevo marco regulatorio (Ley Marco del Sistema de Protección Social). Este proceso ya ha iniciado desde el componente relativo al sistema de salud.

3.2 La estructura institucional/organizacional

Para aplicar de manera efectiva la protección social no contributiva conforme lo establecido en la Ley Marco del Sistema de Protección Social, se prevé la creación de una instancia de coordinación nacional: el Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de las Políticas Sociales (CONCAPS), presidida por la Presidencia de la República.

Este ente está a cargo de “formular las políticas públicas de protección social y el correspondiente plan estratégico de ejecución y promover planes de monitoreo y seguimiento periódico para la evaluación de resultados, a fin que los distintos programas y planes de prestaciones y servicios que sean otorgados por las Secretarías de Estado y demás instituciones públicas, privadas o mixtas ejecutantes, sean adecuadamente coordinados, regulados y articulados entre sí” (Art. 9, Decreto núm. 56-2015).

Considerando que la interdependencia de los derechos sociales y la integralidad de las acciones de promoción y protección son fundamentales en el fortalecimiento de los derechos humanos, la creación de un órgano de coordinación estratégica es de extrema importancia para eliminar la fragmentación y la dispersión de las políticas sociales. Desde este punto de vista, el CONCAPS podrá potencializar acciones integradas para hacer frente a la multidimensionalidad de la pobreza y reducir las desigualdades en sus diferentes manifestaciones.

Entretanto, los planes ejecutivos, aunque alineados a un plan estratégico más amplio, exigen una concertación operativa sistemática que involucre los diversos programas, actores y diferentes niveles de gobierno. En todo caso, los planes requieren acuerdos organizacionales más descentralizados destinados construir los consensos necesarios para adecuar los programas a las necesidades singulares de los segmentos más vulnerables y de las características propias de los territorios.

En este contexto, es importante que la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) –a quien corresponde legalmente coordinar los servicios, beneficios y programas específicos de la protección social no contributiva– cuente con mecanismos de articulación entre las instituciones de gobierno, por un lado, y por otro, tenga la capacidad para generar pactos que impliquen a los tres niveles de gobierno e instancias de diálogo directo con entidades prestadoras de servicios y unidades de formación de la sociedad civil, entre otros.

En específico, la Plataforma Vida Mejor, gestionada por la SEDIS, es una estrategia decisiva de aproximación de los servicios de protección social a las familias y sus miembros, y de llegar así a las diferentes etapas del ciclo de vida de la población en los territorios. En su ingeniería institucional coordina acciones sectoriales, intersectoriales y de interacción con el sector privado; articula demandas y ofertas para medir el grado de cobertura y de satisfacción de las necesidades básicas de las familias y sus miembros, y ocupa un importante espacio de articulación y movilización de las políticas sociales, promoviendo la interdisciplinariedad e intersectorialidad necesaria a la protección social integral.

Al tratarse de una plataforma organizada para operar beneficios monetarios (transferencias monetarias condicionadas) y servicios continuados destinados a diferentes grupos de población, es muy probable que su institucionalidad y estructura se pueda constituir como un punto de partida para pensar el diseño de gestión de beneficios y servicios dirigidos específicamente para la población adulta mayor. En esa línea, para evaluar esa posibilidad es necesario un estudio más profundo de esa plataforma y un debate que involucre a los diversos actores que operan la plataforma y la política de protección integral a la persona adulta mayor.

Otra buena ventana de oportunidad es incorporar en la Plataforma Vida Mejor estrategias de inclusión productiva en las áreas rurales y urbanas. Estas estrategias se podrán articular y conjugar con transferencias monetarias no contributivas para ese segmento, dado que un porcentaje de las personas adultas mayores trabajan –en su mayoría, como independientes–.

3.3 Gestión y organización de las prestaciones y provisiones no contributivas

En el abordaje de la protección social como derecho, cuando se trata de grupos como el adulto mayor, es fundamental organizar el sistema de modo que integre las transferencias y los servicios de cuidados o asistencia personal, indispensables para el desarrollo de su autonomía y participación activa en el ambiente familiar, comunitario y social.

En este sentido, la Ley Marco del Sistema de Protección Social estipula para el adulto mayor (priorizando aquellos en condición de mayor vulnerabilidad social, sin perder el enfoque de la gradual extensión de cobertura) garantías subsidiadas del Estado: entre ellas, servicios esenciales y transferencias monetarias y no monetarias. Cada política sectorial deberá regular los criterios de acceso y definir la cobertura, cantidad y calidad de las prestaciones y provisiones públicas.

No obstante, hay grandes brechas entre lo instituido en la legislación y la práctica sobre la que operan las políticas de protección social. Sobre esa frontera, la Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM) de la SEDIS ha mostrado la necesidad de adecuar la normativa de la protección de la persona adulta mayor a las normas generales que orientan el sistema de protección social. Observa la excesiva focalización, la débil capacidad técnica institucional y las dificultades de gestión para crear mecanismos más efectivos en la implantación de protecciones integradas capaces de atender las necesidades reales de la población adulta mayor.

El Cuadro 2 muestra un inventario del año 2017 de los programas de la protección social dirigidos a la población adulta mayor, o sea, no se incluyen políticas universales.

Cuadro 2.

Honduras (2017). Distribución de las prestaciones y provisiones públicas destinadas a la protección social de la población adulta mayor

Programa/Acción	Descripción	Cobertura /acceso	Órgano gestor
Beneficio no monetario – Alimento Solidario	Canasta básica de L. 220/ unidad	Focalizado en la extrema pobreza, identificados en el RUP, ya en acompañamiento por la Plataforma Vida Mejor	Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM)
Beneficio no monetario – Centros de atención a la persona adulta mayor	Kit básico de aseo alimentación y albergue	Focalizado en la extrema pobreza y abandono – L. 10.000 por persona/año	Subsecretaría de Integración Social
Abrigos subsidiados	Transferencias financieras para abrigos que aseguran techo y alimentación para adultos mayores en extrema pobreza	3 abrigos autorizados por el Congreso	Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM)
Salud primaria	Vacuna de la influenza	Perspectiva universal. Prevención a la hospitalización y muerte	Secretaría de Salud
Transferencia monetaria para adultos mayores	Transferencias monetarias mensuales de L. 500	856 adultos mayores: 556 mujeres y 290 hombres (2017)	Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en Plataforma Vida Mejor y otros documentos oficiales (SEDIS, 2017a, 2017b).

Nota: Además de esta oferta programática, es posible incluir la población adulta mayor que forma parte de la fuerza de trabajo y participa en la iniciativa de Crédito Solidario, aun cuando este programa no está enfocado en la persona adulta mayor.

Recogiendo el interés del presente informe, a continuación se describe con mayor detalle el diseño del programa de transferencias no contributivas para adultos mayores. A pesar de no ser un programa que busque una cobertura nacional, es una línea de base para la formulación de iniciativas integrales y armonizadas con las buenas prácticas en materia de protección social.

Las transferencias no contributivas para las personas adultas mayores

Cobertura efectiva. La administración de la Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM) de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) gestiona una iniciativa que otorga transferencias monetarias a personas adultas mayores en condición de vulnerabilidad social con una limitada articulación con el resto de programas del sistema de protección. Por sus características, esta iniciativa no podría considerarse como un programa de pensiones sociales, al menos comparable a las experiencias citadas en el Capítulo 1.

El objetivo del programa es asegurar un ingreso mínimo a las personas mayores por medio de la transferencia monetaria no condicionada. La cobertura efectiva para el primer trimestre de 2017 llegó a 856 personas adultas mayores, distribuidas en todos los departamentos, excepto en Gracias a Dios, y en específico en 155 municipios del total de los 298 existentes (véase el Cuadro 3)⁴⁵. Los beneficiarios recibieron una transferencia individual y vitalicia de L. 500 al mes (equivalente a US\$ 21⁴⁶), con una transferencia adicional por el mismo monto en los meses de julio y diciembre. En total, el gasto de la iniciativa suma cerca de L. 7,5 millones al año.

45 Con reglas propias, las pensiones destinadas a las personas adultas mayores (Bono Vida Mejor) se diferencian de las transferencias monetarias condicionadas destinadas a las personas con discapacidad (Discapacidad), cuya periodicidad de desembolso es cuatrimestral. Estas últimas, en apenas un departamento, Francisco Morazán, en marzo de 2017 han beneficiado a más de 17.000 personas, con un importe de L. 54,9 millones.

46 Tipo de cambio: L. 23,5 Lempiras = US\$ 1 (2017).

Cuadro 3.

Honduras (2017). DIGAM. Departamentos y municipios con personas adultas

ATLÁNTIDA	COLÓN	COMAYAGUA	COPÁN	CORTÉS	CHOLUTECA	EL PARAISO	FRANCISCO MORAZÁN	INTIBUCÁ
LA CEIBA	TRUJILLO	COMAYAGUA	SANTA ROSA DE COPÁN	SAN PEDRO SULA	CHOLUTECA	YUSCARAN	DISTRITO CENTRAL	LA ESPERANZA
JUTIAPA	LIMON	AJUTERIQUE	CORQUIN	CHOLOMA	APACILAGUA	DANLÍ	CEDROS	COLOMONCAGUA
LA MASICA	SANTA ROSA DE AGUAN	EL ROSARIO	LA UNIÓN	POTRERILLOS	CONCEPCIÓN DE MARIA	JACALEAPA	CURAREN	CONCEPCIÓN
TELA	SONAGUERA	ESQUIAS	NUEVA ARCADIA	PUERTO CORTÉS	DUYURE	LIURE	GUAIMACA	INTIBUCÁ
	TOCOA	HUMUYA	SAN ANTONIO	SANTA CRUZ DE YOJOA	EL CORPUS	MOROCELÍ	LA VENTA	MAGDALENA
		LA LIBERTAD	SAN JERONIMO		MARCOVIA	OROPOLÍ	LEPATERIQUE	JESUS DE OTORO
		LA TRINIDAD	SAN JOSÉ		MOROLICA	POTRERILLOS	MARAITA	SAN ANTONIO
		LEJAMANI	SAN JUAN DE OPOA		NAMASIGUE	SAN ANTONIO DE FLORES	NUEVA ARMENIA	SAN MIGUEL GUANCAPLA
		MINAS DE ORO	TRINIDAD		OROCUINA	SAN LUCAS	OJOJONA	SANTA LUCIA
		OJOS DE AGUA			PESPIRE	SOLEDAD	REITOCA	YAMARANGUILA
		SAN JERONIMO			EL TRIUNFO	TEUPASENTI	SANTA LUCIA	
		SAN JOSE DEL POTRERO			SAN ANTONIO DE FLORES	TEXIGUAT	SABANA GRANDE	
		SAN SEBASTIAN			SAN MARCOS DE COLÓN	VADO ANCHO	SAN ANTONIO DE ORIENTE	
		SIGUATEPEQUE					SAN BUENA VENTURA	
		VILLAS DE SAN ANTONIO					SAN JUAN DE FLORES	

s mayores identificadas como beneficiarias de transferencias no contributivas

	ISLAS DE LA BAHÍA	LA PAZ	LEMPIRA	OCOTEPEQUE	OLANCHO	SANTA BARBARA	VALLE	YORO
	ROATÁN	LA PAZ	GRACIAS	NUEVA OCOTEPEQUE	JUTICALPA	SANTA BARBARA	NACAOME	YORO
		SANTIAGO DE PURINGLA	CANDELARIA	CONCEPCIÓN	CATACAMAS	ARADA	SAN LORENZO	EL PROGRESO
		AGUANQUE TERIQUE	ERANDIQUE	LA ENCARNACIÓN	GUALACO	ATIMA	ALIANZA	OLANCHITO
		CABAÑAS	GUARITA	SAN FERNANDO	GUARIZAMA	COLINAS	AMAPALA	SULACO
		CANE	LA IGUALA	SAN JORGE	GUAYAPE	GUALALA	CARIDAD	
		CHINACLA	SAN ANDRES	SANTA FE	MANTO	ILAMA	GOASCORÁN	
		GUAJIQUIRO	SAN FRANCISCO	SINUAPA	SAN ESTEBAN	MACUELIZO	LANGUE	
		LAUTERIQUE	TALGUA		SAN FRANCISCO DE LA PAZ	NARANJITO	SAN FRANCISCO DE CORAY	
		MARCALA	TOMALÁ		SILCA	NUEVA CELILAC		
		MERCEDES DE ORIENTE				PETOA		
		OPATORO				SAN FRANCISCO DE OJUERA		
		SANTA ELENA				SAN LUIS		
						SAN NICOLAS		
						SAN PEDRO ZACAPA		
						SANTA RITA		
						SAN VICENTE CENTENARIO		

Entre 2014 y 2015 la iniciativa brindó transferencias a 636 personas y se esperaba alcanzar un total de 897 personas en 2019. Estas cifras están muy lejos de atender a la población adulta mayor de Honduras; sobre todo, considerando su tasa anual de crecimiento. Casi una tercera parte de esta población estaba identificada en el Registro Único de Participantes (RUP) del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), un sistema de información unificado de registro de beneficiarios y potenciales beneficiarios del sistema de protección social.

En parte, los limitados resultados están descritos en informes técnicos de la DIGAM⁴⁷. En ellos se indica que “las personas adultas mayores tienen derechos, pero frecuentemente se las trata como objeto de acciones meramente caritativas y no como titulares de derechos. Muchos gobiernos ven el envejecimiento predominantemente como una cuestión de asistencia social, lo cual reduce a esta población a ser simples receptores de beneficios limitados, sin desarrollo, en lugar de gozar plenamente de sus derechos y cumplir con sus deberes sobre la misma base que el resto de la población. Es necesario un cambio de paradigma que permita la transición desde un enfoque de asistencia social hacia un enfoque basado en derechos”⁴⁸.

De los criterios de acceso. Los criterios de elegibilidad del programa están diseñados para focalizarse en grupos de 60 años y más no cubiertos por el seguro social y en condición de pobreza o pobreza extrema. El solicitante debe disponer de una cuenta bancaria para acreditar la prestación, lo cual permite la transferencia directa, sin mediación.

Los análisis para conceder el beneficio se basan en la escala de riesgo sociofamiliar de Gijón, que toma en consideración aspectos generales de las condiciones singulares de una persona adulta mayor: ingreso, vivienda (accesibilidad, privacidad), necesidad de cuidados médicos, apoyo de la red social, composición familiar, relaciones sociales y familiares. Esos análisis son esenciales para identificar la autonomía y grado de independencia de la persona adulta mayor, la disponibilidad y calidad del apoyo físico, emocional y afectivo, la protección y cuidados ofrecidos por la familia, vecinos y comunidad. Representa también una oportunidad para identificar situaciones de abandono, negligencia, violencia intrafamiliar, abuso financiero o cualquier otra forma de violencia contra la persona adulta mayor.

De los procesos de concesión del beneficio. El programa tiene tres mecanismos poco operativos para realizar las transferencias. El primero –y más importante– lo realiza la Dirección General del Adulto Mayor de la sede principal (en Tegucigalpa), una instancia de la SEDIS que atiende demandas espontáneas o derivadas del trabajo de campo al atender población que vive en la calle o en estado de abandono (búsqueda activa). Además de esa puerta principal de entrada, hay otras dos formas de acceso: la Oficina de la Primera Dama y la Oficina del Gobernador, que encaminan las solicitudes a la DIGAM para iniciar el proceso de análisis necesario para conceder el beneficio.

47 DIGAM (2017a, 2017b).

48 DIGAM (2017a).

Figura 3.

Honduras (2017). DIGAM. Puertas de entrada del programa de transferencias para las personas adultas mayores

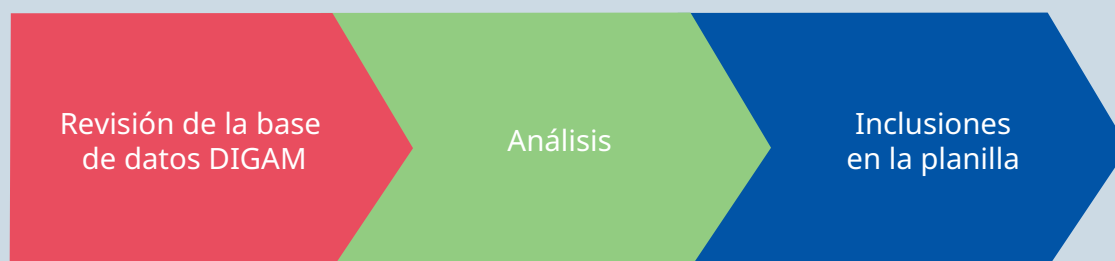


Fuente: Elaboración propia basada en SEDIS (2016, 2017a, 2017b).

En todas las situaciones la persona debe completar un formulario de la DIGAM y realizar una entrevista en que se recolecta la información sobre sus condiciones de vulnerabilidad y se identifican otras necesidades específicas, situaciones de violencia u otras violaciones que apuntan hacia riesgos sociales más severos. Luego de este proceso, la persona adulta mayor pasa a integrar la base de datos de la DIGAM, a la espera de que haya un espacio para que su demanda sea analizada.

Figura 4.

Honduras (2017). DIGAM. Flujo de los procesos de concesión de las transferencias no contributivas para la persona adulta mayor



Fuente: Elaboración propia basada en SEDIS (2016, 2017a, 2017b).

Conforme al Manual de Procesos y Procedimientos de la DIGAM (2016), la base de datos se actualiza mensualmente contactando con los beneficiarios; y únicamente cuando una de las personas beneficiarias fallece se analiza la posibilidad de nuevas concesiones.

3.4 Financiamiento

Tal y como se prevé en la ley, el Régimen de Piso de Protección Pocial se financiará con fondos públicos, por medio del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, con recursos asignados al Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza.

Al diseñar las prestaciones y provisiones necesarias para atender a la población adulta mayor es recomendable someter ese punto al análisis técnico de estudiosos en finanzas públicas para evaluar el origen de los recursos, los impuestos que compondrán los ingresos del fondo solidario, los impuestos provenientes de otros niveles de gobierno que podrán alimentar el fondo, evaluando el monto de recursos con respecto al presupuesto general y al PIB de Honduras. De esta manera, se identifica el porcentaje que podrá ser consignado para las prestaciones y provisiones destinadas a la población adulta mayor.

Para costear el piso de protección social (gastos administrativos, servicios, beneficios, planes y programas) cada política sectorial responsable de la protección social no contributiva deberá tener asegurada la asignación de recursos en el Presupuesto General de la República, conforme a la planificación aprobada en el Consejo Nacional de Coordinación y Articulación de Políticas Sociales (CONCAPS).

Así, la ley garantiza fondos específicos destinados al mantenimiento de cada pilar del sistema de protección social, ejecutados y contabilizados por separado, con transparencia y control social en el mantenimiento de cada régimen.

3.5 Espacios de diálogo social

El rediseño institucional que se pretende realizar en Honduras para estructurar, ejecutar, monitorear y evaluar el piso de protección social como estrategia de ampliación de la seguridad social extensiva a todos los segmentos de la población en los territorios es inimaginable sin espacios permanentes de diálogo social entre diversos actores.

Esos espacios ya están previstos en las normas hondureñas y son visibles en los documentos y estructuras organizativas vigentes, y podrían asumir diferentes arreglos: foros permanentes de debate y consulta; comités interinstitucionales; consejos institucionalizados con la participación social de diferentes interlocutores y grupos de interés –principalmente, los beneficiarios–; espacios de escucha sobre reclamaciones, sugerencias y manifestación de grado de satisfacción. El propósito es que sean espacios institucionalizados, consultivos o deliberativos, en función del arreglo.

De igual modo, es necesario establecer un espacio permanente de diálogo interdependiente que involucre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, la descentralización implica un consenso entre los niveles de gobierno, la construcción de consensos entre el Estado y la sociedad civil y la participación activa de la ciudadanía, en un movimiento ascendente desde los territorios; principalmente, aquellos que se sitúan en las condiciones de vulnerabilidad que les convierte en potenciales beneficiarios de los servicios y beneficios de la protección social no contributiva.

► Capítulo 4.

Elementos para una propuesta de diseño de una pensión no contributiva para personas adultas mayores en Honduras

Este capítulo muestra un conjunto de elementos que, en su conjunto, idealmente pueden ser tomados en cuenta para diseñar una propuesta de programa de pensión no contributiva para personas adultas mayores en Honduras.

Es importante destacar que se trata de una propuesta de diseño sintetizado a partir de la recolección de datos *in situ* a través de grupos focales con personas adultas mayores de diferentes territorios. Esta información fue sistematizada y validada en un proceso de diálogo social con diferentes grupos de interés⁴⁹. El objetivo es demostrar que, de modo gradual, Honduras puede avanzar en el propósito de poner en marcha un programa de pensiones no contributivas dirigido a personas adultas mayores.

Desde el punto de vista más específico y objetivo del diseño, los principales insumos para formular un programa están organizados a partir de siete puntos: i) aspectos generales; ii) caracterización de las pensiones no contributivas; iii) gobernanza; iv) criterios de acceso; v) inscripción y solicitud; vi) mecanismos de pago; vii) monitoreo y evaluación.

4.1 Aspectos generales sobre el programa de pensión no contributiva para personas adultas mayores

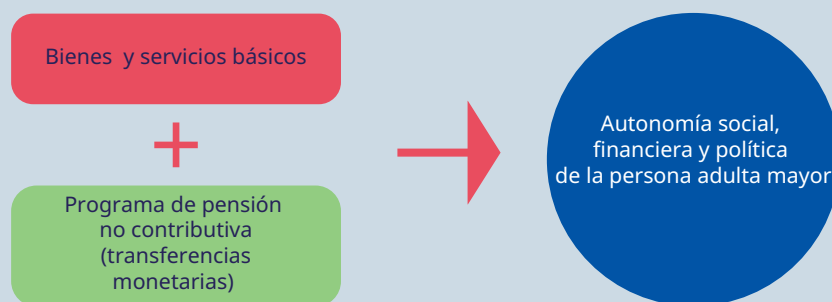
La visión del piso de protección social en Honduras, sustentado sobre la Ley Marco del Sistema de Protección Social (2015), ofrece un marco general de los programas no contributivos. El principio de esta matriz es la integralidad de la protección social no contributiva, estructurada en torno a dos ejes: un conjunto básico de servicios y un conjunto de beneficios monetarios y no monetarios que deben complementarse.

Así, antes de abordar directamente los aspectos específicos inherentes a la propuesta de una pensión no contributiva, cabe analizar la importancia de integrar este programa con un conjunto de planes y políticas sectoriales para estructurar una red protectora que cree condiciones para el desarrollo de su autonomía social, financiera y política.

49 Para preparar de este capítulo se realizaron reuniones y talleres de trabajo con el equipo técnico de la Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM) de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS). Además, se organizó tres grupos focales, a saber: 1) un grupo de 16 adultos mayores del Centro Diurno de Comayagua, en la ciudad de Comayagua, incluyendo personas con discapacidad, que reciben la actual transferencia monetaria de la SEDIS por valor de L. 500, con el objetivo de identificar necesidades insatisfechas por el beneficio; 2) un grupo de 30 adultos mayores, escogidos aleatoriamente, que no reciben ninguna transferencia y que asisten al Centro Diurno de Jacaleapa, en la ciudad de El Paraíso; 3) un grupo de 30 representantes de instituciones afines a la protección social del adulto mayor, incluida la SEDIS, la DIGAM, el Ministerio de Salud, el IHSS, representantes del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y representantes del movimiento sindical hondureño.

Figura 5.

Diseño de un programa de pensión no contributiva como integrante del Régimen de Piso de Protección social en Honduras



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Marco del Sistema de Protección Social de Honduras (2015).

El marco institucional (Decreto núm. 56-2015) demarca la naturaleza del programa de pensión no contributiva: una transferencia monetaria solidaria, y por lo tanto, una pensión social capaz de asegurar un ingreso básico estable para todos los hondureños y extranjeros en edad avanzada residentes en el país, con prioridad en las personas adultas mayores en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social.

Aunque la pensión social esté relacionada especialmente a un beneficio monetario que permite un ingreso básico, es fundamental que desde su nacimiento ya se establezca una vinculación orgánica entre las transferencias y servicios para hacer efectiva una política de bienestar integral para las personas adultas mayores: un envejecimiento saludable y activo accesible a todos los hondureños en áreas urbanas y rurales, considerando la desigualdad de género y la diversidad étnica.

Es fundamental que los sistemas de protección social respondan efectivamente a las necesidades de los adultos mayores. Para ello es imprescindible integrar los programas de seguridad social con las demás políticas sociales; en particular, con salud, asistencia social, trabajo, educación y vivienda. Ese conjunto de bienes y servicios básicos de apoyo también está suscrito en la Ley Marco del Sistema de Protección Social y se organizan en sintonía con una pensión social financiada con fondos públicos, con un monto adecuado para satisfacer las necesidades humanas básicas establecidas por Gough⁵⁰ de sobrevivencia física. Entre ellas, el trabajo y la autonomía (capacidad y oportunidad para escoger y decidir), que no se reducen a aspectos biológicos; sino que, de no ser satisfechas, se considera que producen graves daños y sufrimiento a las personas.

El programa de pensión no contributiva ahora propuesto es, por tanto, una de las políticas integradas a un conjunto de servicios públicos y privados que ofrecen garantía de ingreso y funcionan como un mecanismo impulsa la articulación de una red de protección social no contributiva. Al mismo tiempo, crea ambientes sociales capaces de impactar positivamente en la prevención y reducción de la pobreza multidimensional y en el enfrentamiento de las desigualdades sociales.

⁵⁰ Gough, I. (1991).



Fuente: Elaboración propia basada en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) e Índice Global de Envejecimiento, AgeWatch 2015.

Estos factores, además de sintetizar los derechos y garantías fijados en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), son adoptados en la construcción del Índice Global de Envejecimiento (AgeWatch 2015). Los factores podrían incluirse en el proceso de monitoreo y evaluación de los impactos del programa de pensión no contributiva en la calidad de vida de las personas adultas mayores.

Es de conocimiento de todos que el pilar básico para el envejecimiento saludable es la **atención a la salud integral** preventiva y curativa: con servicios destinados a la atención desde el nacimiento hasta la muerte, acceso a medicamentos, tratamientos, acompañamiento profesional en situaciones de enfermedades crónicas, universalmente accesible a todos, con trabajadores debidamente cualificados para la atención de la persona adulta mayor. Es uno de los principales vectores del bienestar personal y social en la vejez de hoy y en la del futuro en todo el mundo. En esa etapa del ciclo de vida, la vulnerabilidad resultante de la creciente fragilidad física y de la reducida movilidad puede enfrentarse con servicios de salud de calidad (física y mental) para reducir la dependencia de los cuidados de terceros.

Tan importante como la salud son los **ambientes favorables a los cuidados** de las personas adultas mayores relacionados con los vínculos sociales: el apoyo familiar y el soporte comunitario y social donde viven y conviven también pueden fortalecerse con mejoras en su calidad de vida.

Servicios especializados adecuados a las necesidades de las personas de edad avanzada, acceso a alimentación adecuada, buen transporte público, condiciones dignas de las viviendas (vivienda adecuada y protectora, acceso a agua potable, electricidad, gas para cocinar), cuidados personales, apoyo a las familias con los cuidados de la persona adulta mayor, entre otras medidas capaces de fortalecer los lazos socioafectivos, contribuyen a entornos sociales potencialmente más favorables al envejecimiento digno, libre de malos tratos, abandono y aislamiento.

Del mismo modo, **la creación y fortalecimiento de ambientes favorables a la participación** contribuyen a la autonomía política de las personas adultas mayores. Los espacios de convivio intergeneracional basado en el respeto, el ejercicio de la ciudadanía activa, la libertad para manifestar sus opiniones, hacer sus opciones y tomar sus decisiones son fundamentales para el envejecimiento con calidad de vida.

En Honduras, el enfoque en las **competencias** para enfrentarse y resistir a las adversidades de la ausencia del trabajo o de los bajos ingresos gana relevancia cuando casi la mitad de la población adulta mayor desarrolla alguna actividad laboral. Esto revela su peso como agentes de desarrollo. La rama de ocupación en esa etapa de la vida se concentra en actividades de agricultura, silvicultura, pesca y caza, con poca o ninguna asistencia técnica y financiera: el 49 por ciento de la población adulta mayor que trabaja lo hace en esta rama⁵¹.

En estos términos, es imprescindible establecer medidas para el área rural que posibiliten el acceso al agua y fortalezcan la agricultura familiar, y para el área urbana, que potencien la capacidad laboral de las personas adultas mayores. En este último caso se trata de ofrecerles apoyo para que, en un contexto de vejez saludable, participen en el mundo laboral no solo para complementar ingresos, sino para – principalmente – intercambiar experiencias y socializar aprendizajes, siendo parte activa de la vida social.

Aquí, posibilitar el acceso a niveles educativos más elevados desarrollará sus habilidades y capacidades, y ampliará así sus oportunidades en el mercado de trabajo con mejores salarios. Téngase en cuenta que el 67 por ciento de la población de más 55 años trabaja⁵².

Reducir la desigualdad y erradicar la pobreza extrema tendrán mayor éxito si se complementan las ayudas monetarias con otras prestaciones: por ejemplo, del empleo, la asistencia social y el propio régimen de pensiones contributivas. Es necesario que se adopten mecanismos eficaces para expandir estas pensiones contributivas, cuya cobertura llega actualmente a cerca del 10 por ciento de las personas adultas mayores.

Al igual que en otros países de la región, el país habrá de articular todas las prestaciones monetarias y no monetarias, de naturaleza contributiva y no contributiva, en un amplio sistema de protección social extendido universalmente a todos los hondureños. Para ello será necesario establecer consensos, realizar reformas y planificar la ampliación de la cobertura para hacer efectiva la progresividad hacia los segmentos más vulnerables.

4.2 Caracterización de la pensión no contributiva

El financiamiento de la pensión no contributiva proveniente de fondos públicos (impuestos, multas y otros tributos creados específicamente para ese fin) integrado en el Régimen de Piso de Protección Social de Honduras. Es un programa de naturaleza solidaria, basado en el derecho de la ciudadanía y se concreta en una transferencia monetaria directa a las personas adultas mayores de 60 años y más (u otra edad que se determine).

51 Castillo, N. A. (2017).

52 HelpAge Internacional (2017).

Tabla 3.

Honduras (2016). Tamaño de la población potencialmente demandante de pensiones no contributivas y cobertura real de transferencias monetarias

Población total (EPHPM, 2015)	Adultos mayores (EPHPM, 2015)	Adultos mayores en condición de pobreza (EPHPM, 2015)	Adultos mayores en condición de pobreza extrema (EPHPM, 2015)	Cobertura de transferencias monetarias (DIGAM, 2017)
8.680.049	816.341 (60 y más) 871.532 (65 y más)	488.702 (60 y más) 348.790 (65 y más)	311.511 (60 y más) 224.192 (65 y más)	856 personas

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPHPM 2015 y datos administrativos brindados por la DIGAM (2017).

Esa simulación sobre el tamaño de la demanda, aunque requiera una actualización sistemática, revela el reto que el Gobierno hondureño tiene por delante. Implica construir consensos, implicando a las diferentes esferas del Gobierno, empresas, industria, comercio, bancos, organización de personas adultas mayores y demás segmentos de la sociedad civil para pactar prioridades y tomar decisiones políticas. Todo ello dependerá ciertamente del grado de preocupación pública ante las condiciones de vida impuestas a la población adulta mayor en Honduras.

Las valoraciones de las personas de entre 60 y 97 años en los dos grupos focales realizados permitió identificar los vínculos familiares de los hondureños de edad avanzada (véase el Cuadro 4).

Cuadro 4.

Contextos familiares de alta vulnerabilidad para las personas adultas mayores

Vínculos familiares	Características
Rotos	En asilos de larga permanencia.
Amenazados	Viven solos, sin apoyo familiar.
Muy frágiles	Siguen ocupando la función de proveer y cuidar de los miembros de la familia (personas con discapacidad, nietos cuyos padres o madres migraron, hermanos, cónyuge enfermo). La mayoría son mujeres.
Frágiles	Insertos en contextos familiares de ingreso extremadamente bajo, que impide o dificulta la satisfacción de sus necesidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de los grupos focales con personas adultas mayores en agosto de 2017.

Frente a esa diversidad de vínculos familiares, con pluralidad de necesidades básicas no satisfechas (acceso a medicamentos, habitación y alimentación, entre otras) y la predominancia de mujeres que en la vejez cuidan de sus familias sin acceso a pensiones contributivas y en trabajo informal, emergen dos cuestiones elementales para considerarse al establecer las pensiones: igualdad de género y adecuación del valor monetario del beneficio.

Sobre la desigualdad de género

Según el INE⁵³, en Honduras el 43 por ciento de las mujeres participa en el mercado de trabajo, frente al 74 por ciento de los hombres. La brecha es mayor que, por ejemplo, en El Salvador y Nicaragua. Entre la población de adultos mayores, esa desigualdad es incluso mayor: trabajan el 25,6 por ciento de ellas y el 67,8 por ciento de ellos. Esto dificulta adicionalmente su participación en el régimen de pensiones contributivas⁵⁴.

53 INE (2016).

54 Castillo, N. A. (2017).

Este fenómeno es extremadamente relevante, y hace indispensables los mecanismos de promoción de la equidad de género para acceder a las pensiones no contributivas y corregir así desigualdades históricas en el acceso a la protección social. Las condiciones precarias en que la mujer se inserta en el mercado laboral (en el trabajo doméstico y otras actividades no remuneradas) multiplica, con la edad, su exposición a vulnerabilidades.

Por consiguiente, son necesarios mecanismos que promuevan la equidad: estándares diferenciados por edad para acceder a pensiones no contributivas. Por ejemplo, asegurándoles las pensiones a ellas a partir de los 60 años; y no a los 65, como a los hombres.

Otro mecanismo elegido en países de América Latina es adoptar un valor básico para todos (hombres y mujeres), y para mujeres en edad avanzada que continúan brindando cuidados a la familia sumar un porcentaje adicional por cada miembro a su cargo (niños, personas con discapacidad, otra persona adulta mayor). De hecho, situaciones como estas son muy habituales en todos los países de América Latina y Caribe: las mujeres –en su gran mayoría– asumen el cuidado de todos los miembros de la familia, aun cuando ya se encuentran en edad avanzada.

Sobre la adecuación del valor monetario de la pensión social

“Es muy triste una persona llegar a la vejez y no tener protección”, afirmó una mujer adulta mayor en el grupo focal al relatar sus dificultades para pagar las cuotas de los gastos por el funeral de su hija.

La determinación de los valores de la pensión social debe pasar por un estudio financiero para garantizar propuestas sostenibles. Es esencial que en esos estudios se tengan en cuenta gastos que incrementan considerablemente los costos de sobrevivencia de las personas adultas mayores. Al tratar el tema con el grupo que actualmente recibe transferencias monetarias se anotaron los siguientes rubros:

- ▶ Medicamentos
- ▶ Alimentos
- ▶ Agua potable
- ▶ Electricidad
- ▶ Transporte
- ▶ Funeral de miembros de la familia
- ▶ Tarifas bancarias

En el caso específico de los gastos funerarios de la propia persona adulta mayor beneficiaria, podría ser agregado a la pensión un beneficio adicional destinado exclusivamente a ese fin por su familia. Esa estrategia podría, inclusive, servir de instrumento de control para interrumpir la prestación; esto es, la solicitud de la ayuda para gastos funerarios exigiría la notificación de la defunción del beneficiario.

Además de los gastos enumerados, muchas personas relataron vivir en condiciones precarias: en chozas o en casas cedidas, sin acceso a electricidad y con gastos adicionales que reducen el efecto neto del beneficio. Según algunos relatos, disponer de la prestación les genera altos costos: para desplazarse hasta el banco más cercano para sacar el dinero pagan cerca de la mitad del monto de la prestación, a lo que se suman las tasas cobradas y deducidas por los bancos.

Por la elevada falta de protección social derivada de la baja cobertura del régimen contributivo y considerando la relativa capacidad financiera del Estado hondureño para poner en marcha a corto

plazo pensiones sociales universales, serán necesarios estudios posteriores para establecer reglas que determinen, entre otros: líneas de prioridad; número de beneficios individuales por grupo familiar; acumulación del beneficio con otros beneficios de naturaleza asistencial (por ejemplo, de la Plataforma Vida Mejor), y adopción de un valor adicional para mujeres proveedoras y cuidadoras. Así mismo, deberá realizarse una planificación estratégica para expandir la cobertura a mediano y largo plazo avanzando hacia la universalidad.

4.3 Gobernanza del programa

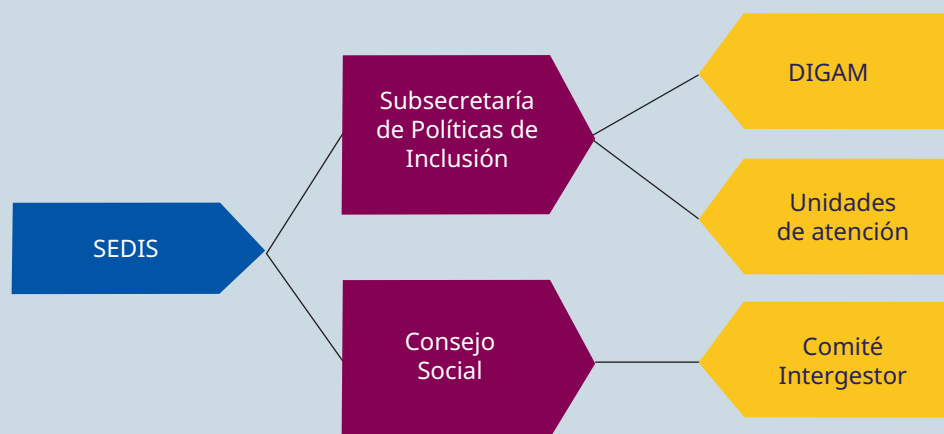
Para asegurar una buena gobernanza del programa de pensiones no contributivas habrán de considerarse al menos cuatro dimensiones. Su gestión debe ser más horizontal, abarcar todos los procesos que involucren ayudas públicas, y responder a criterios de adecuación, agilidad y eficiencia:



Considerando esas funciones y dinámicas se constata, a partir del análisis situacional anterior, que el acuerdo organizacional vigente en el país –actualizado en 2017– atiende a los requisitos para la gobernanza del programa: desde la incorporación de innovaciones gerenciales y tecnológicas hasta la creación de espacios de diálogo y pactos (véase la Figura 7).

Figura 7.

Diagrama de gobernanza del programa



Fuente: Elaboración propia basada en la Ley Marco del Sistema de Protección Social.

A la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), a quien compete legalmente coordinar los servicios, beneficios y programas específicos de protección social no contributiva, corresponderá la coordinación general, intersectorial y el financiamiento del programa por medio de la **Subsecretaría de Políticas de Inclusión**. Esta asume la competencia directa de formular políticas de protección social y su articulación con los demás servicios de protección social básica; principalmente, los servicios y programas dirigidos a las familias, bajo la gestión del Programa Vida Mejor.

La **Dirección General del Adulto Mayor (DIGAM)**, a cargo de la gestión de la actual transferencia monetaria, podrá asumir la gestión táctica y operativa del programa. Para ello creará una estructura técnica y administrativa adecuada que regule, supervise, organice la información y opere la pensión social. La capacidad técnica y gerencial de la DIGAM necesita ampliarse y fortalecerse: incluso con sistemas informáticos que permitan cruzar información con otras bases de datos; principalmente, con el Registro Único de Participantes (RUP), que fungiría como fuente de datos para evaluar los criterios de pobreza. De este modo se posibilitarían proyecciones, cálculos actuariales y más control y transparencia en la gestión del programa de pensión no contributiva.

Dado que los criterios de pobreza multidimensional serán una de las llaves de acceso a la pensión social, es necesario hacer ajustes para obtener información sobre la población adulta mayor con datos desagregados por edad, discapacidad, etnia, sexo, perfil educativo, empleabilidad y ocupación de los miembros de las familias que residen en el mismo hogar. De este modo, se aprovechará al máximo el potencial de esa herramienta.

Al no existir en la estructura actual, deberán ser creadas las instancias de participación social y articulación intergubernamental: un Comité Intergestor dentro del Consejo Social. El **Consejo Social** debe involucrar a los técnicos que operan el programa, a las personas adultas mayores beneficiarias de la pensión y a otros segmentos de la sociedad civil, e incluso a unidades de formación; y el Comité Intergestor debe funcionar como instancia de articulación y establecimiento de pactos intergubernamentales para operar el programa de modo descentralizado coordinando con departamentos y municipios.

Gobiernos (en los distintos niveles) y otras políticas sectoriales deben pactar la creación de las unidades de atención que, acreditadas por la SEDIS, funcionarán como puerta de entrada para solicitar la pensión social.

Para que el programa opere con financiamiento estable y base sostenible es fundamental adoptar la cultura de planificación, registro y socialización de la información mediante informes sistemáticos, con monitoreo y evaluación permanentes. Esto otorgará transparencia, eficiencia, efectividad y eficacia al programa.

De igual forma, es indispensable crear un fondo contable específico en el que se depositen los recursos presupuestados para este fin. Con ello también se dará transparencia sobre el desembolso y el uso debido de los recursos.

4.4 Criterios de acceso

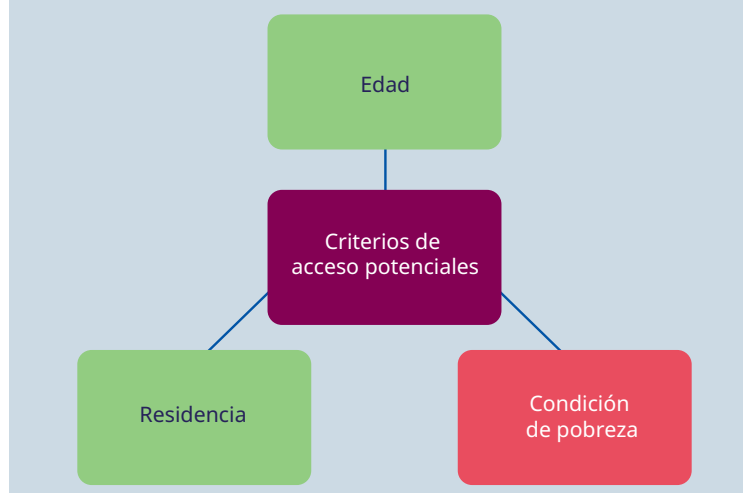
Desde una perspectiva de universalidad, los criterios de acceso deben ser simples para evitar gastos complementarios de administración y, al mismo tiempo, no perderse en detalles que acaban por dificultar el acceso. En este contexto, el principal criterio para la definición de una pensión social universal será la edad que da derecho a la prestación, además del criterio de residencia.

En caso de establecer un programa focalizado, es recomendable analizar la posibilidad de adoptar únicamente tres criterios básicos: edad, residencia y nivel de pobreza (véase la Figura 8); y a partir de ellos, agregar criterios de selectividad para la ampliación inmediata y planificación, basada en proyecciones, para la progresiva universalización a medio y largo plazo. Aunque se inicie lentamente, el esfuerzo debe encauzar la estructuración de un estándar de protección social, independiente de la dinámica del mercado de trabajo, para las personas adultas mayores que con su trabajo contribuyeron a lo largo de su vida al crecimiento del país.

Se puede decidir sobre la edad, las áreas de residencia (rural y urbana), los territorios indígenas y considerar los diferentes niveles de pobreza, tomando en cuenta sus aspectos multidimensionales, que no se restringen solo a la ausencia o no de ingreso. No obstante, en un primer momento, la ampliación de los criterios puede provocar una mayor complejidad en la gestión del programa.

Figura 8.

Potenciales criterios básicos de acceso al programa de pensión no contributiva para personas adultas mayores



Fuente: Elaboración propia en busca de un modelo simplificado de definición de criterios.

Para que esos criterios orienten el acceso a la pensión social es esencial la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Único de Participantes (RUP). El RUP identifica personas y familias en situación de vulnerabilidad social, y es la fuente de datos actualizada sistemáticamente para planificar políticas sociales.

En cualquier contexto, se debe adoptar los procedimientos necesarios para recolectar información específica sobre las condiciones de vida de la persona adulta mayor, como ya ocurre, por ejemplo, con las personas con discapacidad en la “Ficha de Identificación y Caracterización de Personas con Discapacidad”: es información complementaria recolectada por la SEDIS y cargada en el RUP. Para la persona adulta mayor será necesario desagregar los datos por sexo, composición familiar, condiciones de vivienda, acceso a servicios públicos, enfermedades crónicas, grado de dependencia de terceros para cuidados personales y actividades domésticas, lugar que ocupa en la unidad residencial (provisión y cuidados) y otras informaciones que permitan evaluar los factores de vulnerabilidad personal, ambiental y social (véase el Cuadro 5).

Cuadro 5.

Indicadores de vulnerabilidad durante la etapa de la vejez

Vulnerabilidades y riesgos	Necesidades	Indicadores
Personales	- Baja movilidad - Discapacidad física - Dependencia de terceros para desarrollar cuidados personales y actividades de la vida doméstica - Cuidados médicos permanentes - Enfermedades crónicas	Capacidad funcional
Familiares	- Lugar que ocupa en la familia (proveedor/cuidador o provisto/cuidado) - Responsable por la unidad domiciliar o miembro integrante de la unidad domiciliar	Autonomía financiera
Sociales	- Acceso a servicios de salud - Acceso a alimentación - Acceso a tecnologías de asistencia, vivienda, agua potable, electricidad, gas para cocinar - Participación en la vida comunitaria y social	Red social de apoyo

Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores adoptados en convenciones internacionales sobre el envejecimiento.

En un proceso que busca la universalización, potencialmente serían elegibles para la pensión no contributiva las personas adultas mayores que en una primera distribución se encuentran en alguna de las siguientes situaciones:

- ▶ No están incluidas en actividades formales de trabajo.
- ▶ No acceden a las pensiones del régimen contributivo.
- ▶ No poseen medios de proveer su propio sostén o el de su familia, aunque realizan alguna actividad laboral informal.
- ▶ Dependen financieramente del grupo familiar, cuyas condiciones de vida impiden o dificultan que sean atendidas sus necesidades humanas básicas, causándoles daños y riesgos sociales severos.

Aun considerando que la vulnerabilidad financiera es uno de los principales agravios en el proceso de envejecimiento en Honduras (una significativa parte de la población dispone de menos de US\$ 1,90 al día para sobrevivir), no se puede limitar el criterio de acceso a la pensión social exclusivamente al ingreso. Deben incorporarse otros factores determinantes de la pobreza multidimensional, incluidos aquellos que expresen las vulnerabilidades propias de la vejez: seguridad alimentaria, participación en la vida familiar, comunitaria y social (convivencia, actividades sociales), dependencia de cuidador; acceso a tecnologías de asistencia y otros servicios de igual valor para su autonomía. De hecho, en el análisis de vulnerabilidad vigente, la Dirección General del Adulto Mayor de la SEDIS ya utiliza un instrumento de evaluación sociofamiliar que contempla todos los aspectos enumerados en esta propuesta.

4.5 Inscripción y solicitud

La inscripción en el Registro Único de Participantes (RUP) debe ser prerequisite para la solicitud de la pensión social. Esto evita fichas de identificación paralelas o superpuestas. Los datos han de estar disponibles para control social y sistematización de información. La información deberá analizarse sistemática y periódicamente para monitorear, evaluar y planificar la universalización progresiva.

Potencialmente, la solicitud deberá presentarse en formulario propio, por medio de un sistema informático en una de las unidades de atención debidamente acreditadas/autorizadas por la SEDIS: unidades de salud, centros diurnos de atención a la persona adulta mayor o asilos, entre otras. Estas unidades deberán contar con personal cualificado para atender a personas de edad avanzada. La descentralización de las unidades de atención por todo el país permite una mirada a la diversidad de los territorios, considerando las especificidades locales y regionales.

El protocolo de solicitud implica: completar y firmar el formulario, presentar los documentos necesarios, procesar la información y enviarla a la Dirección General del Adulto Mayor (DIGEM). En la DIGEM se analiza la información, se cruzan los datos con el sistema formal de empleo y el sistema de pensionados del régimen contributivo y otros necesarios. A partir ahí el solicitante se reconoce apto o no para recibir el beneficio; posteriormente, se emite la autorización de pago y la persona adulta mayor asume el estatus de pensionado del programa no contributivo.

4.6 Mecanismos de pago

Los pagos de las pensiones deberían realizarse por medio de sistemas informáticos de entidades financieras contratadas por el Gobierno hondureño para este fin. Para evitar los trámites burocráticos y los costos administrativos de apertura y mantenimiento de cuentas bancarias, podría crearse una "Tarjeta social". Con ella, el beneficiario recibiría la prestación sin deducciones. La idea es que no requerir la apertura de cuenta personal, un obstáculo burocrático que puede dificultar el acceso.

Habida cuenta de la dificultad de acceso a las instituciones financieras en algunas regiones por su lejanía, el costo de desplazamiento debe eliminarse o, al menos, reducirse. Por ejemplo, flexibilizando las fechas de los depósitos de las prestaciones en función de la disponibilidad de traslados del pensionado.

4.7 Monitoreo y evaluación

Los procesos operativos involucrados en la solicitud, la concesión y el pago del beneficio deberían contar con rutinas diarias de análisis de documentos, actualización frecuente de las bases de datos y cruce de información. De esta manera, se podrían identificar posibles inconsistencias (control de defunción, homónimos perfectos, entrada de nuevos beneficiarios, cambio de domicilio, cambio de la composición familiar o inclusión en el régimen contributivo, entre otros) que comprometan la **efectividad** del beneficio.

En esa dirección, la interlocución entre la base de datos del programa de pensión no contributiva y la base de datos del RUP debe ser diaria. Con ello se evaluaría permanentemente el perfil de las personas adultas mayores que acceden al beneficio y el de las demás personas registradas y potencialmente elegibles.

Para evaluar el avance hacia la universalidad de la pensión no contributiva, debe revisarse periódicamente qué porcentaje recibe una pensión social de entre quienes no tienen acceso al régimen contributivo.

El monitoreo es fundamental para la eficiencia del programa: permite identificar y analizar obstáculos o posibles irregularidades, y subsanarlos de inmediato con soluciones alternativas para evitar impactos negativos que afecten la oportuna entrega de la pensión. Es necesario evaluar los costos de la operación, la capacidad técnica, el diseño y el acuerdo de ejecución, y recopilar la mayor cantidad posible de datos que aporten evidencias sobre el desempeño del programa de pensión no contributiva y medidas para su perfeccionamiento.

Como se trata de un beneficio financiado por ingresos fiscales (por lo tanto, objeto de fiscalización de la ciudadanía hondureña), además del registro informatizado, de la sistematización y análisis crítico de los datos, se hace necesaria la creación de instrumentos de divulgación de la información –informes analíticos y sintéticos– que garanticen publicidad y transparencia sobre el uso y aplicación de los recursos, así como de los efectos de la pensión en la vida de las personas.

El monitoreo es un instrumento indispensable para evaluar los resultados que se propone el programa no contributivo: posibilitar el acceso a ingresos en la vejez, ampliar la protección social más allá de los segmentos incluidos en el mercado formal de trabajo, proteger a las personas estructuralmente más vulnerables, combatir la pobreza y enfrentar las desigualdades.

Bajo ese punto de vista y considerando que la matriz de la propuesta del diseño de un programa de pensión no contributiva integra servicios, como prestaciones complementarias al piso de protección social, la evaluación debe ir más allá del propio programa de por sí, y analizar sus efectos sobre otras condiciones sociales.

► Capítulo 5. Inversión e impacto en la pobreza al ejecutar una pensión no contributiva para personas adultas mayores en Honduras

La Política de Protección Social en Honduras ha ganado terreno impulsada por la Plataforma Vida Mejor: al adoptar el ingreso mínimo, la vivienda saludable y la seguridad alimentaria como pilares del desarrollo social, ha incrementado su potencial para enfrentar la pobreza extrema de familias con niños, niñas y adolescentes con transferencias monetarias condicionadas (programa Bono Vida Mejor).

Sin embargo, la inexistencia de mecanismos de acceso a un ingreso mínimo de las personas adultas mayores es una laguna de desprotección que requiere la atención del Estado hondureño. El apoyo financiero para satisfacer sus necesidades básicas aliviaría a las familias el peso de costear esos cuidados y ampliaría, al mismo tiempo, su capacidad protectora. Basándose en los resultados positivos obtenidos con las transferencias no condicionadas en Honduras, un programa de pensiones sociales para la población adulta mayor sería un mecanismo determinante para avanzar en el enfrentamiento de la pobreza y la reducción de desigualdades. En consecuencia, el país cumpliría con los compromisos asumidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El presente capítulo presenta estimaciones y proyecciones de costos potenciales de un programa de pensiones sociales para personas adultas mayores en escenarios de cobertura universal. Además, presenta algunos análisis sobre los impactos que tales prestaciones podrían producir en las condiciones de vida de familias en situación de pobreza; especialmente, en aquellas en extrema pobreza. El objetivo es analizar la posibilidad de concretar un programa demostrando los enormes progresos sociales posibles para la sociedad hondureña⁵⁵.

5.1 Estimaciones del costo de universalizar un programa de pensiones

La ejecución de un programa no contributivo para adultos mayores requiere valorar la asequibilidad de financiar un sistema de transferencias para una población en aumento y con múltiples necesidades. Si bien este aspecto puede verse como una limitación, la experiencia internacional demuestra que poner en marcha un programa con estas características es posible, incluso, en países en desarrollo.

En la práctica se observa que países con ingresos medios-bajos y bajos, con un Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita similar o incluso menor que el de Honduras, han alcanzado un nivel de inversión en programas no contributivos para adultos mayores cercano al uno por ciento del PIB. En la mayoría de los casos la inversión fue gradual: se consolidaban iniciativas que ampliaban la cobertura, tendiente a la universalización, y además crecía el valor de las transferencias.

Si bien se pueden ajustar muchos parámetros, tal y como se citó en capítulos anteriores, es fundamental que el diseño inicial de un programa de pensiones sea simple. Esta sección presenta los resultados del costo potencial de incorporar un programa no contributivo para adultos mayores.

55 Si bien el presente informe plantea la necesidad de establecer un marco articulado de programas de transferencias y servicios de protección social a la persona adulta mayor que incluya la pensión no contributiva, este capítulo únicamente abarca los costos y el impacto de ejecutar un programa no contributivo universal para todos los adultos mayores que viven/residen en Honduras.

Metodología de cálculo utilizada

Para la estimación y las proyecciones de costos se usa un modelo de costeo de transferencias monetarias desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en conjunto con el equipo técnico de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS).

La herramienta tiene tres componentes: proyecciones demográficas, proyecciones económicas y proyecciones de las finanzas públicas. La información proviene de múltiples fuentes oficiales nacionales: el Banco Central de Honduras (BCH), la Secretaría de Finanzas de Honduras (SEFIN), el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y el Instituto Nacional de Estadística (INE); y se complementa con datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la CEPAL.

Tomando como referencia el diseño del modelo de costeo, los formuladores de políticas tienen la posibilidad de realizar una gran cantidad de combinaciones de parámetros; entre ellos:

- ▶ Edad de acceso al programa.
- ▶ Porcentaje de la población adulta mayor sujeta a cobertura (por ejemplo, el cien por ciento implicaría una cobertura universal).
- ▶ Valor de la transferencia.
- ▶ Tasas de revalorización anual del valor de la transferencia.
- ▶ Porcentaje previsto de los gastos administrativos.

En la práctica, dos parámetros incluidos en el modelo tienen un mayor peso en el costo de un programa no contributivo universal: el tamaño de la población objetivo (porcentaje de la población sujeta a cobertura) y el valor o nivel de la transferencia.

El modelo ha sido diseñado para realizar una proyección de los costos hasta el año 2030, identificando la senda de inversión necesaria para avanzar progresivamente con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y, en particular, con aspectos recogidos en la meta 1.3.

Planteamiento de los escenarios: hacia la universalización

La aplicación del modelo de costeo pretende valorar el nivel de inversión que potencialmente requiere hacer Honduras para poner en marcha un programa no contributivo de carácter universal. Para un país con un nivel de desprotección del adulto mayor que alcanza cerca del 90 por ciento, la universalización a partir de programas no contributivos parece ser la vía más adecuada para alcanzar las metas de los ODS a medio plazo.

De igual manera, en los resultados se muestra información sobre los costos de ejecutar programas focalizados, como un modelo de tránsito hacia la incorporación de programas de cobertura universal. La gradualidad prevista deben definirla las autoridades en función de factores que implican sostenibilidad económica y política de los programas.

Por un lado, la determinación de la población objetivo para un programa universal significa fijar la edad que da derecho al acceso a la pensión de vejez: por ejemplo, 60 años, 65 años o incluso 70 años de edad. Si bien en Honduras se considera adulto mayor a partir de los 60 años, es posible que la edad de acceso sea mayor, y con el tiempo valorar bajar gradualmente el umbral inicialmente definido, como lo han hecho otros países. Por ejemplo, Nepal introdujo el programa de pensiones no contributivas en 1995 a partir de los 75 años, y la redujo a 70 años en 2008. Bolivia de igual manera bajó de 65 años en 1997 (fecha de inicio del programa) a 60 años de edad en 2008, como parte de un proceso de universalización de las pensiones de vejez. En este marco, se plantean dos escenarios tomando como punto de partida una edad de 60 años y otro de 65 años de edad⁵⁶.

Por otro lado, el nivel de beneficios es un parámetro sensible en la determinación de un programa de pensiones. Los países con ingreso medio-bajo y bajo proporcionan un valor de pensión de cerca del 15 por ciento del PIB per cápita (véase el Capítulo 1). Tomando como referencia esta información, se valorará los costos para dos montos de transferencias, descritos a continuación:

⁵⁶ OIT (2017).

- **Determinación de la transferencia basada en la experiencia internacional en países de ingreso medio-bajo.** Valor de L. 700. Este valor equivale a aproximadamente el 15 por ciento del PIB per cápita. Esta transferencia está basada en la experiencia de países con ingreso similar a Honduras. Además, podría ser un valor inicial para la transferencia en un escenario fiscalmente conservador, que puede incrementarse progresivamente en etapas futuras.

- **Determinación de la transferencia basada en suficiencia de la canasta básica de alimentos.** Valor de L. 1.500. Valor equivale aproximadamente al promedio de la línea de pobreza extrema rural y urbana. Este valor equivale al 50 por ciento de la pensión promedio del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del Instituto Hondureño de Seguridad Social: L 3.055. Además, esta transferencia equivale al 30 por ciento del PIB per cápita. Está basada en criterios de suficiencia, que de algún modo no afecten a los incentivos para continuar cotizando en la seguridad social.

Las estimaciones muestran el costo potencial de incorporar un programa de pensiones no contributivas para dos edades iniciales de referencia y dos niveles de transferencia. Para cualquier caso, el modelo de costeo asume un costo de administración del 5 por ciento del total de los beneficios asignados, tomando en cuenta que, al ser un programa universal, su costo de gestión es bajo y cercano a los parámetros internacionales.

Resultados

El costo de un programa de pensiones para todos los adultos mayores varía en función de los parámetros elegidos. La siguiente tabla muestra los resultados para las cuatro combinaciones, donde los valores potenciales de inversión van desde menos del 1 por ciento del PIB hasta casi el 2,5 por ciento del PIB.

Tabla 4.

Honduras. Inversión potencial de la ejecución de un programa no contributivo para adultos mayores, según edad (60 y 65 años) y valor de transferencia

Edad	Valor de la transferencia	Millones de lempiras (2016)	Porcentaje del PIB
65 años y más	L. 700	4.827	0,86%
	L. 1.400	9.653	1,72%
60 años y más	L. 700	6.911	1,23%
	L. 1.400	13.821	2,46%

Fuente: Elaboración propia basada en el modelo de costeo de pensiones no contributivas de la OIT.

Los porcentajes estimados guardan una estrecha relación con los porcentajes invertidos en países que, además de proporcionar una transferencia con un alto nivel de suficiencia, poseen coberturas casi universales como Bolivia y Timor Leste.

De cualquier modo, esta información debe ser interpretada como punto de llegada, asumiendo que la inversión mostrada se puede alcanzar de manera gradual. Únicamente como referencia, un programa no contributivo para adultos mayores de 65 años y más en condición de pobreza (aproximadamente el 61 por ciento) tiene un costo estimado del 0,35 por ciento del PIB⁵⁷, un porcentaje que está por debajo del nivel de esfuerzo fiscal que realizan países de ingreso medio-bajo que aún no han universalizado un programa de pensiones no contributivo.

En este contexto, Honduras puede buscar alcanzar la universalización de las pensiones de vejez mediante una estrategia progresiva de extensión de cobertura: en un primer momento, el programa proporciona cobertura a la población inscrita en los registros administrativos y gradualmente incorporaría a la población restante para que, en un periodo determinado, la cobertura de pensiones llegue a universalizarse.

5.2 Evaluación del impacto en la pobreza por la incorporación de un programa no contributivo para adultos mayores

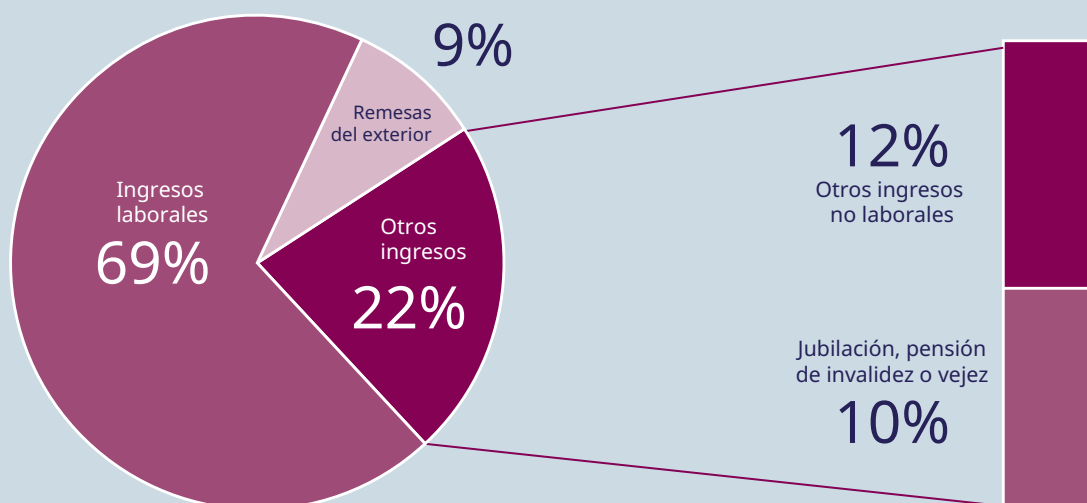
Contexto actual de la composición del ingreso

Según la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), en 2016 había 458.857 hogares con al menos una persona adulta mayor (de más de 65 años) (23 por ciento del total de los hogares del país) y con un ingreso mensual promedio (del hogar) de L. 11.902. La suma de los ingresos de estos hogares representaba el 24 por ciento del ingreso total de los hogares en Honduras.

La fuente de los ingresos del 69 por ciento de esos hogares provenía de salarios de actividades basadas en una relación de dependencia –principalmente– o de empleo autónomo. El porcentaje restante estaba distribuido entre ingresos de remesas del exterior (recibidas a través de envíos ordinarios o extraordinarios) y “otros ingresos” de diversa naturaleza.

Gráfico 9.

Honduras (2016). Composición del ingreso familiar mensual de los hogares con personas adultas mayores de 65 años y más



Fuente: Estimación propia a partir de la EPHPM 2016 (INE, 2017).

57 En este caso se asume un costo de administración de un 15 por ciento del total de los beneficios asignados.

Los “otros ingresos” se distribuían principalmente en ingresos de programas contributivos de prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia (10 por ciento de los ingresos totales) y en otros ingresos no laborales (ayudas de otros familiares o particulares, pensión por divorcio, alquileres, intereses bancarios y otros ingresos mensuales).

Esta distribución de ingresos pone en evidencia el grado de dependencia promedio de los adultos mayores en la estructura del hogar, dado que la mayoría no participa en el mercado laboral y, además, la proporción de ingresos por pensiones de vejez y jubilación es de tan solo un 10 por ciento del total.

Con la estructura de ingresos de los hogares con personas adultas mayores se calcula la incidencia de la pobreza (utilizando los umbrales de pobreza) tanto en el área rural como en la urbana. Si bien la pobreza nacional era del 60,9 por ciento, en los hogares con adultos mayores subía medio punto porcentual (61,4 por ciento).

Tabla 5.

Honduras (2016). Incidencia de la pobreza al poner en marcha un programa no contributivo de pensiones para hogares con personas adultas mayores de 65 años y más

Detalle	Total	Hogar con al menos un adulto mayor	Hogar sin adulto mayor
Total	100,0	100,0	100,0
No pobres	39,1	38,6	39,2
Pobres	60,9	61,4	60,8
Pobreza relativa	22,5	23,1	22,3
Pobreza extrema	38,4	38,3	38,4

Fuente: Estimación propia a partir de la EPHPM 2016 (INE, 2017).

Resultados del impacto

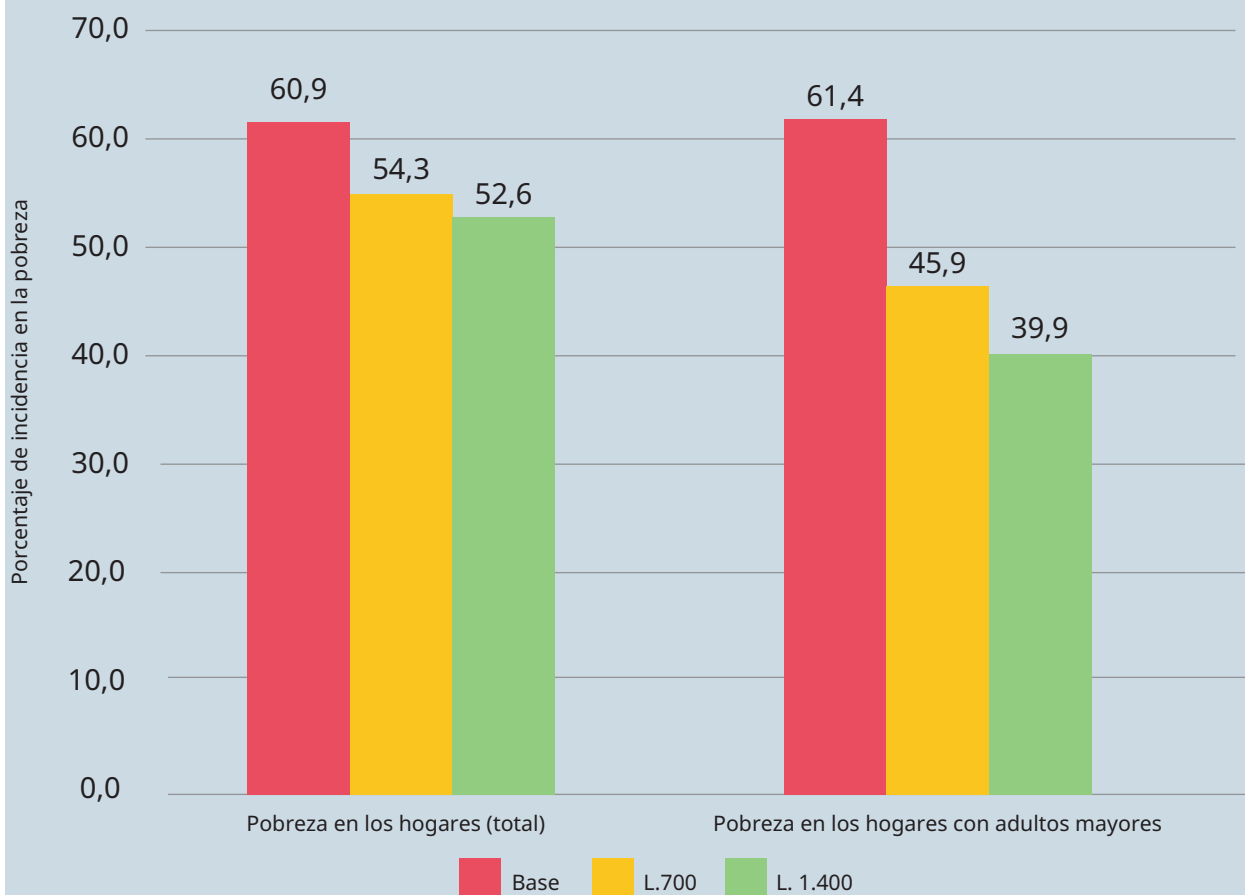
Tomando como referencia la estructura de la composición de ingresos de los hogares y los umbrales de pobreza, se analiza a continuación el impacto que potencialmente tendría un programa universal de transferencias monetarias para personas adultas mayores.

Este ejercicio debe de analizarse como el efecto potencial de una transferencia monetaria sobre los indicadores de incidencia de la pobreza en los hogares. La sensibilidad de la transferencia depende de múltiples factores endógenos a la estructura de ingresos de los hogares y otros aspectos como el tamaño promedio del hogar, el porcentaje que representan los ingresos actuales por pensiones y jubilaciones con respecto al total de los ingresos, los umbrales de pobreza y las brechas de pobreza (relativa y extrema) existentes.

Se define un escenario basado en una transferencia universal a todos los adultos mayores con una edad igual o superior a los 65 años. La evaluación de impacto se realiza incorporando al ingreso del hogar una transferencia de L. 700 (aproximadamente, el 15 por ciento del PIB per cápita) y otra de L. 1.400 (promedio de la línea de pobreza extrema). Los resultados son planteados en términos del impacto en la incidencia de la pobreza en el país y en los hogares con uno o más adultos mayores (65 años y más).

Gráfico 10.

Honduras (2016). Impacto potencial en la incidencia de la pobreza total con un programa universal de pensiones no contributivas para personas adultas mayores



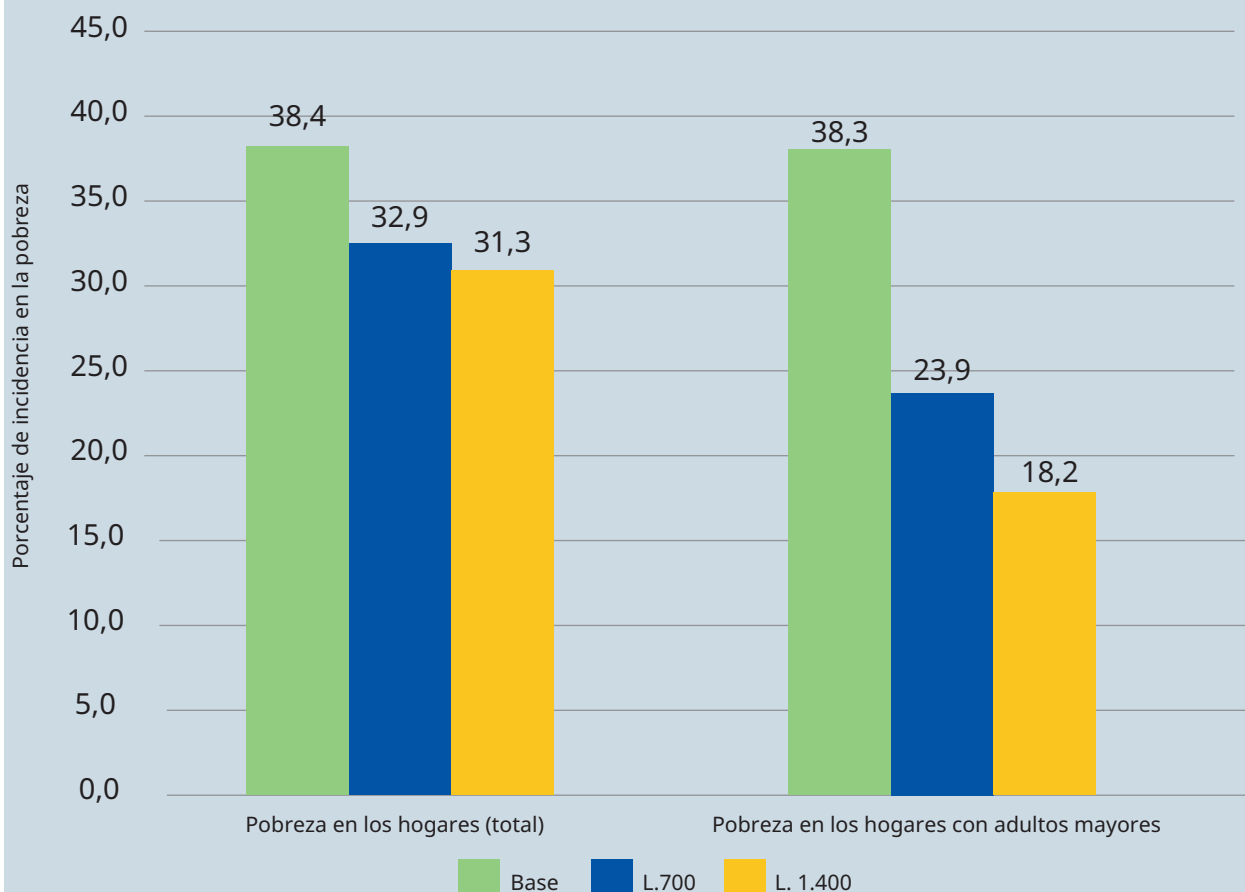
Fuente: Estimación propia a partir de la EPHPM 2016 (INE, 2017).

Los resultados muestran que la universalización de las pensiones no contributivas tiene un impacto significativo en la incidencia de pobreza nacional: una transferencia universal de L. 700 reduciría la pobreza en cerca de 6,6 puntos porcentuales (= 60,9 % – 54,3 %). Cabe señalar que las diferencias en el impacto en la pobreza con una transferencia universal de mayor valor estará determinada principalmente por la dimensión de la brecha de pobreza nacional. Esto explica en gran medida por qué una pensión universal de L. 1.400 no tiene un impacto en la pobreza equivalente al doble de los puntos porcentuales de una pensión de L. 700 mensuales. Para los hogares con adultos mayores, una transferencia de L. 700 provoca potencialmente una reducción de la incidencia de la pobreza de 15,5 puntos porcentuales, demostrando una alta efectividad de un programa con estas características.

En cualquier caso, el mayor impacto de estas transferencias se visualiza en los niveles de pobreza extrema con las transferencias de L. 700 y L. 1.400 (véase el Gráfico 11).

Gráfico 11.

Honduras (2016). Impacto potencial en la incidencia de la pobreza extrema de un programa universal de pensiones no contributivas para personas adultas mayores



Fuente: Estimación propia a partir de la EPHPM 2016 (INE, 2017).

La incorporación de un programa universal de pensiones para personas adultas mayores tiene de igual manera un impacto notable en la reducción de la pobreza extrema, aunque el efecto sobre la incidencia de la pobreza dependerá del nivel de la transferencia y de la brecha de pobreza en el país. Tomando como referencia el nivel inicial de pobreza, el efecto sobre la pobreza extrema es mayor en los escenarios planteados, en comparación con la reducción de la pobreza nacional.

► Capítulo 6. Recomendaciones y consideraciones de política

La creación de condiciones para que toda la ciudadanía viva el proceso de envejecimiento con más seguridad, protegida en sus necesidades humanas básicas es, sin duda, un desafío ético impuesto a todos los países del mundo. Desde hace algunos años, América Latina ha adoptado programas que buscan mitigar las vulnerabilidades propias de la vejez y prevenir riesgos sociales en ese segmento; especialmente, expandiendo programas de pensiones sociales no contributivas en casi todos los países de la región.

Honduras ha previsto la importancia de brindar protección social durante la edad avanzada a aquellos adultos mayores no cubiertos por el régimen contributivo con el derecho a un régimen de pensiones no contributivas como componente del piso de protección social. Ese beneficio todavía no se ha concretado. Esto requiere una impostergable toma de decisión. Los datos sobre las condiciones de vida en Honduras arrojan que en 6 de cada 10 hogares en situación de pobreza reside un adulto mayor, frecuentemente dependiente de cuidados, y que, frente a las circunstancias limitantes en esta etapa del ciclo de vida, puede ver comprometida su propia sobrevivencia y la de su familia.

En tal escenario, ofrecer un piso de protección social para este grupo y sus familias es estratégico en el enfrentamiento de la pobreza y la pobreza extrema. Además, proporciona a todas las personas adultas mayores el derecho a una vida digna con salud, acceso a ingreso, convivio familiar y comunitario, autonomía y participación política. Las experiencias en países que han adoptado pensiones sociales—incluso en algunos de ingreso medio-bajo como Honduras— demuestran que es posible alcanzar la cobertura universal de forma progresiva, adecuándose a las dinámicas económicas locales y a la capacidad institucional de cada país.

En Honduras, donde la puesta en marcha de un programa de pensiones sociales no contributivas para personas adultas mayores es necesaria y urgente, existen ya algunas condiciones que vuelven tal posibilidad perfectamente viable: i) el piso de protección social está previsto en ley, lo cual revela voluntad política de darle forma y contenido; ii) existe un bono demográfico que se presenta como una gran oportunidad de desarrollo, que permite una protección social más extendida que combine un régimen contributivo con otro régimen no contributivo; iii) el espacio fiscal se extiende con el registro de un desempeño económico favorable; y iv) el costo es relativamente bajo frente a los significativos efectos que este tipo de programa puede generar en la mejora de las condiciones de vida de las familias con adultos mayores, ya demostrado en países de la dimensión de Honduras que cuentan con un beneficio universal.

Más allá de las condiciones generales mencionadas, existe una capacidad instalada, una experticia adquirida en el país con el programa Vida Mejor y alguna experiencia acumulada con la transferencia monetaria a personas adultas mayores, aunque de bajísimo impacto por el momento. Estos elementos arrojan posibilidades de buen gobierno administrativo y financiero en la ejecución, operacionalización y monitoreo de un programa de tal dimensión.

Es necesario ser ágil, hacer consultas dentro del gobierno y establecer un diálogo permanente con la sociedad en general –en la creación y durante la ejecución– para dar sostenibilidad a un programa de esta naturaleza. Es necesario construir consensos sobre qué tanto esfuerzo la población hondureña en su conjunto están dispuestos a realizar para que, en el futuro próximo, el país pueda desplazarse de los últimos lugares de América Latina y el Caribe en bienestar de las personas adultas mayores, y escalar a otro nivel más consistente con aquello que necesita y merece la población del país.

El costo es razonable, y se pueden crear, además, estrategias para ampliar el fondo público para este fin. Otros países, por ejemplo, han diversificado sus fuentes de financiación destinándole recursos derivados del combate a la evasión fiscal y el lavado de activos, de la tributación sobre recursos naturales o el consumo de productos de lujo, entre otros. Adicionalmente es indiscutible el progreso social que el programa puede propiciar con la reducción de los indicadores de pobreza y dando alivio a familias que conviven con los adultos mayores. Así, se restablece la posición del adulto mayor en la familia y asegura su participación directa en el incremento del ingreso familiar.

Es indudable que la sostenibilidad financiera debe ser una preocupación central, pero no puede ser argumento para el inmovilismo. Es preciso crear las condiciones de viabilidad del régimen no contributivo. Integrar los programas existentes, eliminar la fragmentación y pulverización de recursos en acciones puntuales de baja efectividad y pocos resultados puede ser un buen punto de partida para estructurar un sistema público de protección social más estable, integrado y completo.

Se buscó demostrar en ese informe que, a pesar de vivir un bono demográfico con un número todavía bajo de personas adultas mayores, la pobreza en Honduras no ofrece ambientes favorables para un envejecimiento digno, dada la baja cobertura de la protección de los regímenes contributivos; lo que hace indispensable la pensión no contributiva. De igual forma, se presentó experiencias internacionales de países con el mismo estándar de desarrollo de Honduras que documentan que es posible crear pensiones sociales para personas adultas mayores, incluso con dimensión universal o progresivamente universal. Por fin, los escenarios y estimaciones aquí presentados –con los respectivos costos potenciales y sus impactos en el enfrentamiento de la pobreza– enmarcan su factibilidad y demuestran que se trata de un objetivo que se puede concretar a corto y medio plazo.

Por último, en el diseño de un nuevo modelo de protección social no contributiva, se debe identificar y adecuar la capacidad técnica y gerencial instalada: desde la gestión central hasta las gestiones locales donde deben ser solicitados y gestionados los beneficios y servicios. Otros temas todavía exigen debate colectivo más profundo: la concepción de las prestaciones y provisiones; la financiación pública; los espacios de diálogo social; la intensificación del diálogo intersectorial, involucrando a todas las políticas responsables de la protección social para promover una alineación conceptual y discutir estrategias comunes para concretar el piso de protección social enfocado en las prestaciones y provisiones para las personas adultas mayores.

En síntesis, se concluye con algunas recomendaciones que se presentan urgentes y necesarias para crear los fundamentos sobre los cuales edificar el programa de pensiones no contributivas:

Enfoque de derecho. Revisar las leyes y normas que regulan la política nacional de los adultos mayores y adecuarlas según el piso de protección social. Organizar y fortalecer la política de asistencia social para ser un eslabón en la conexión entre las políticas de protección social no contributiva.

Organización y gestión. Fortalecer la coordinación nacional de la SEDIS, tal como se determina en la Ley Marco del Sistema de Protección Social; agrupar todos los programas de protección social no contributiva, fijar normas comunes y específicas para atender todas las necesidades de las familias, incluso los adultos mayores; conocer en profundidad los sistemas de monitoreo disponibles e integrarlos para el seguimiento de los resultados; estudiar y diseñar la integración de sistemas de información.

Planificación integrada. Establecer el Registro Único de Participantes (RUP) como herramienta común de gestión de la red de protección social; identificar en la base de datos del RUP las familias con adultos mayores en situación de pobreza y pobreza extrema adoptar el RUP como referencia para la planificación y monitoreo de las políticas de protección no contributiva de familias y sus comunidades.

Organización de las prestaciones. Incluir en los programas que ofrecen apoyo técnico y financiero a los miembros adultos mayores que aún desempeñan actividades productivas, sobre todo, en el medio rural, en agricultura familiar; determinar y organizar los servicios básicos para garantizar la satisfacción de las necesidades de los adultos mayores (cuidados personales, entornos favorables al envejecimiento y autonomía política en distintos contextos).

Mapeo de la red de atención. Identificar y registrar las unidades de atención para la población adulta mayor que pueden funcionar como puerta de entrada para el programa de pensión no contributiva.

Financiación pública. Intensificar estudios sobre el espacio fiscal en la búsqueda de alternativas a la aplicación del fondo público, garantizando así la sostenibilidad del programa de pensión no contributiva.

Espacios de diálogo y control. Diseñar y debatir el sistema de pensiones, incluyendo el diseño de un programa de pensiones no contributivas, en espacios de diálogo social tripartito, donde se involucren además diferentes niveles de gobierno, potenciales personas beneficiarias y segmentos de la sociedad civil.



Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2018). Indicadores del Desarrollo mundial. Disponible en: <https://databank.bancomundial.org/source/world-development-indicators>

Barrientos, A. y Lloyd-Sherlock, P. (2002). *Non-contributory pensions and social protection*. Issues in social protection. Discussion paper 12. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Discussionpapers/WCMS_207729/lang--en/index.htm

Bongestabs, A. (2016). "Timor-Leste: Universal Old-Age and Disability Pensions", en *Social Protection in Action: Building Social Protection Floors*. OIT, Ginebra. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?id=54034>

Castillo, N. A. (s.f.). "Los adultos mayores y el empleo en Honduras", en Arce Montoya, B. J., Jasso Salas, P. y Barreto Villanueva, A. (coords.) (2014). *Hitos Demográficos del Siglo XXI: Envejecimiento. Tomo I*. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. Disponible en: http://web.uaemex.mx/cieap/libros/14_hitos/hitos_envejecimiento_I.pdf#page=32

CELADE (2017). Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/mortalidad-y-salud/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>

CEPAL (2008). *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santo Domingo. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2894-transformaciones-demograficas-su-influencia-desarrollo-america-latina-caribe>

CEPAL (2012). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1247-panorama-social-america-latina-2012>

CEPAL (2015). *Panorama Social de América Latina 2015*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>

CEPAL (2017). *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42716-panorama-social-america-latina-2017-documento-informativo>

CEPAL (2018a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>

CEPAL (2018b). Portal de inversión social en América y el Caribe. División de Desarrollo Social de la CEPAL. Disponible en: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>

DFID (2011). *Cash Transfers. Evidence Paper*. Policy Division. Department for International Development. Disponible en: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/cash-transfers-evidence-paper.pdf>

Durán-Valverde, F. y Barbero, T. (2016). "Bolivia: Pensiones universales para los adultos mayores", en *Protección Social en Acción: Construyendo Pisos de Protección Social*. OIT, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/genericdocument/wcms_514312.pdf

FMI (2018). World Economic Outlook Database. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases>

Gough, I. y Doyal, L. (1991). *A theory of human need*. Macmillan, Londres.

Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. (2008). *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets*. Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/projects/P091863>

HelpAge Internacional (2017). *AgeWatch Report Card Honduras*. Disponible en: <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Honduras&printer=1>

INE (2017). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Disponible en: <https://www.ine.gob.hn/V3/ephpm/>

OIT (2010). *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*. Documento de trabajo. Ginebra. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?id=17116>

OIT (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_605075/lang--es/index.htm

OIT (2018a). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático núm. 4. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm

OIT (2018b). *El Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles*. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessource.action?id=55495>

OIT (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_662442/lang--es/index.htm

OMS (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Ginebra. Disponible en: <https://www.who.int/ageing/publications/world-report-2015/es/>

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Pal, K., Behrendt, Ch. y Acuña-Ulate, A. (2017). *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*. Documento de trabajo núm. 58. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_614407/lang--en/index.htm

Ortiz, I., Cummins, M. y Karunanethy, K. (2017). *Fiscal space for social protection: Options to expand social investments in 187 countries*. OIT, Ginebra; Unicef y ONU Mujeres, Nueva York.

Palacios, R. y Knox-Vydmanov, Ch. (2014). "The growing role of social pensions: history, taxonomy and key performance indicators", en *Public Administration and Development* núm. 34.

Pension-Watch (2018). Social pensions database. Disponible en: <http://www.pension-watch.net/social-pensions-database/social-pensions-database--/>

PNUD (2018). Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update. Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update. Honduras. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/HND>

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. 2013. *Más allá de las pensiones contributivas*. Banco Mundial, Buenos Aires. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/624841468047055585/pdf/827240WP0P12960siones0contributivas.pdf>

Samson, M. et al. (2006). *Designing and Implementing Social Transfer Programmes*. Economic Policy Research Institute, South Africa. Disponible en: <http://epri.org.za/wp-content/uploads/2016/07/Designing-and-Implementing-Social-Transfer-Programmes-EPRI.pdf>

SEDIS (2016). *Manual de Procesos y Procedimientos*. Abril 2016. Dirección General Adulto Mayor. Disponible en: http://ceniss.gob.hn/Descarga/sedis/MANUAL_DE_PROCESOS_Y_PROCEDIMIENTO_DIGAM_VF2016.pdf

SEDIS (2017a). Informe sobre los programas de DIGAM. Dirección General Adulto Mayor.

SEDIS (2017b). Informe de Servicios Prestados de la Dirección General Adulto Mayor. Dirección General Adulto Mayor. Enero de 2017.

Leyes y normas

- ▶ Ley Marco de Protección Social (2015). Disponible en: <https://tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/627-ley-marco-del-sistema-de-proteccion-social>
- ▶ Constitución Política (2005). Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/177-constitucion-de-la-republica-de-honduras>
- ▶ Política de Protección Social (2012). Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/varios/442-politica-de-proteccion-social>
- ▶ Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados (2006). Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/121-ley-integral-de-proteccion-al-adulto-mayor>

Convenios y recomendaciones

- ▶ Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima) (1952). Disponible en : https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102
- ▶ Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social (2012). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

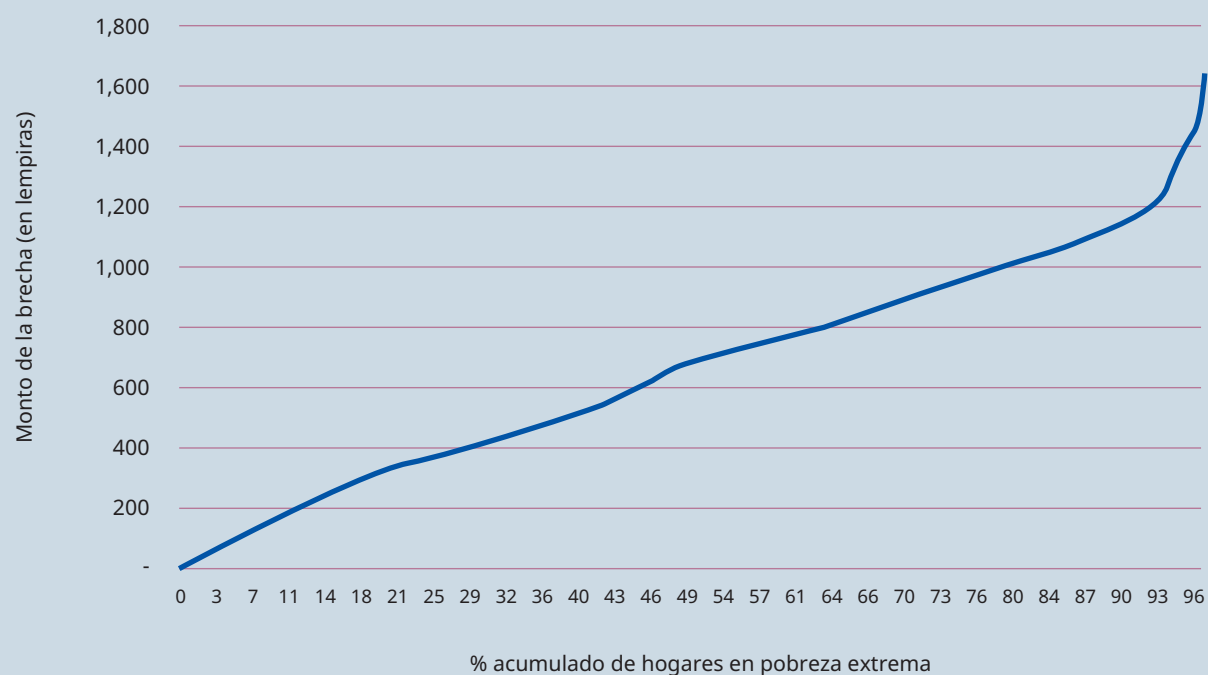
Instrumentos internacionales

- ▶ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- ▶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ▶ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1983). Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Anexo

Gráfico A1.

Honduras (2016). Porcentaje acumulado de hogares en pobreza extrema según magnitud de la brecha mensual (en lempiras)



Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

Tabla A1.

Honduras (2016). Composición del ingreso familiar mensual de los hogares con personas adultas mayores de 65 años y más

Detalle	Distribución porcentual del ingreso	Promedio por hogar
		Lempiras
Ingreso familiar mensual	100,0	11.902,4
Ingresos laborales	69,1	9.870,4
Ingreso mensual por trabajo dependiente	43,8	5.213,1
Otros ingresos mensuales por trabajo dependiente	1,3	156,8
Ingreso mensual por empleo independiente	24,0	2.853,0
Ingreso mensual por empleo secundario	4,4	518,4
Remesas del exterior	8,6	1.023,0
Otros ingresos no laborales	22,3	2.656,5
Jubilación, pensión de invalidez o vejez	9,9	1.177,3
Educación	0,3	36,7
Ayuda del gobierno monetarias (bonos)	0,4	49,0
Otros ingresos no laborales	11,7	1.393,5

Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

Tabla A2.

Población total según condición de pobreza y en hogares con y sin personas adultas mayores

	Total	Hogar con adulto mayor	Hogar sin adulto mayor
<i>En términos nominales</i>			
Total	1.983.403	458.857	1.524.546
No pobres	775.404	177.132	598.272
Pobres	1.207.999	281.725	926.274
Pobreza relativa	446.297	106.029	340.268
Pobreza extrema	761.702	175.696	586.006
<i>En términos relativos</i>			
Total	100,0	100,0	100,0
No pobres	39,1	38,6	39,2
Pobres	60,9	61,4	60,8
Pobreza relativa	22,5	23,1	22,3
Pobreza extrema	38,4	38,3	38,4

Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

Tabla A3.

Escenario 1. Impacto en la pobreza con la inclusión de una pensión social equivalente a la CBA (utilizada para la línea de pobreza extrema) para todos los hogares con personas adultas mayores

	Total	Hogar con adulto mayor	Hogar sin adulto mayor
En términos nominales			
Total	1.992.974	462.014	1.530.960
No pobres	926.276	273.282	652.994
Pobres	1.066.698	188.733	877.966
Pobreza relativa	423.905	96.719	327.186
Pobreza extrema	642.794	92.014	550.780
En términos relativos			
Total	100,0	100,0	100,0
No pobres	46,5	59,2	42,7
Pobres	53,5	40,8	57,3
Pobreza relativa	21,3	20,9	21,4
Pobreza extrema	32,3	19,9	36,0

Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

Tabla A4.

Escenario 2. Impacto en la pobreza con la inclusión de una pensión social equivalente a la CBA (utilizada para la línea de pobreza extrema) para hogares con personas adultas mayores en pobreza extrema

	Total	Hogar con adulto mayor	Hogar sin adulto mayor
En términos nominales			
Total	1.992.974	462.014	1.530.960
No pobres	895.294	242.300	652.994
Pobres	1.097.680	219.714	877.966
Pobreza relativa	454.886	127.700	327.186
Pobreza extrema	642.794	92.014	550.780
En términos relativos			
Total	100,0	100,0	100,0
No pobres	44,9	52,4	42,7
Pobres	55,1	47,6	57,3
Pobreza relativa	22,8	27,6	21,4
Pobreza extrema	32,3	19,9	36,0

Fuente: Estimación propia a partir de la base de datos de la EHPM 2016 (INE, 2017).

