

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

# Oportunidades y opciones para la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras

Manuel Delgado Chavarría



CEPAL



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](http://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](http://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

Documentos de Proyectos

# Oportunidades y opciones para la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras

Manuel Delgado Chavarría



Este documento fue preparado por Manuel Delgado Chavarría, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División. Se elaboró en el marco de la asistencia técnica brindada a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de Honduras como parte de las actividades del proyecto "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe", que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. Se agradece a Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Ernesto Espíndola, Daniela Huneus y Carlos Maldonado, funcionarios de la Comisión, e Isabel Jacas y Juan Vila, Consultores de la misma División, así como a Humberto Soto de la Rosa, funcionario de la sede subregional de la CEPAL en México, por los valiosos comentarios recibidos. Se agradece especialmente a Ernesto Espíndola por la valiosa información brindada a lo largo del estudio, así como los importantes comentarios y aportes de Rafael del Cid, Director, y María Elena Quilodrán, Asesora, del Centro Hondureño para el Estudio de Políticas de Estado en el Sector Social (CHEPES) de la SEDESOL.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2024/5  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2024  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.23-01164

Esta publicación debe citarse como: M. Delgado Chavarría, "Oportunidades y opciones para la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>I. Envejecimiento y pobreza en Honduras</b> .....	<b>7</b>
A. Personas de 65 años y más .....	7
B. Pobreza en personas de 65 años y más .....	8
<b>II. Sistema de pensiones de Honduras</b> .....	<b>11</b>
A. Antecedentes .....	11
B. Sistema de pensiones en Honduras en la actualidad .....	13
<b>III. Elementos claves para la definición de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras</b> .....	<b>21</b>
A. Antecedentes de programas no contributivos .....	21
B. ¿Por qué un sistema de pensiones no contributivo en Honduras? .....	23
C. Garantizar de manera progresiva la seguridad básica del ingreso a las personas mayores en Honduras .....	24
D. Valor de la pensión no contributiva .....	27
<b>IV. Estimación de costos de la propuesta y análisis de efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad</b> .....	<b>29</b>
A. Estimación del costo de implementar un sistema de PNC .....	29
B. Una microsimulación del posible efecto de establecer un sistema de PNC .....	33
<b>V. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>39</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>41</b>
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Honduras: personas de 65 años y más por situación de pobreza, 2021 .....
Cuadro 2	Honduras: personas de 65 años o más por fuente de ingresos, 2021 .....
Cuadro 3	Honduras: número de cotizantes activos a fondos públicos y privados de pensiones de acuerdo con registros administrativos, 2017-2022 .....
	14

Cuadro 4	Honduras: número de cotizantes activos a fondos públicos y privados de pensiones de acuerdo con registros administrativos, desagregados por sexo, 2019-2022 .....	15
Cuadro 5	Honduras: número y porcentaje de pensionados según registros administrativos, 2017-2021 .....	17
Cuadro 6	Honduras: proporción de hogares que participaron del Programa del Bono Vida Mejor en 2019, por situación de pobreza .....	22
Cuadro 7	Centroamérica (5 países) y México: monto promedio de las pensiones no contributivas alrededor de 2021 .....	27
Cuadro 8	Honduras: pensión no contributiva de 1.500 lempiras como proporción de la línea de pobreza y pobreza extrema .....	28
Cuadro 9	Honduras: costo de implementar una PNC de 1.500 lempiras a todas las personas de 65 años y en situación de pobreza .....	30
Cuadro 10	Honduras: costo de implementar una PNC de 1.500 lempiras a todas las personas de 65 años y más sin pensión contributiva .....	31
Cuadro 11	Honduras: efecto en la pobreza y pobreza extrema y en la brecha entre las personas en situación de pobreza y pobreza extrema de otorgar una PNC a personas de 65 años y más en el primer escenario de implementación progresiva costado, 2021 .....	33
Cuadro 12	Honduras: efecto en la pobreza y pobreza extrema y en la brecha entre las personas en situación de pobreza y pobreza extrema de otorgar una PNC a personas de 65 años y más en el segundo escenario de implementación progresiva costado, 2021 .....	35
Cuadro 13	Honduras: distribución por quintiles de ingreso de los participantes del sistema de pensiones contributivo y de las propuestas de sistema de PNC, 2019-2021 .....	35
Cuadro 14	Honduras: simulación del cambio en el Gini al otorgar una PNC a personas de 65 años y más en situación de pobreza en 2021 .....	36
Cuadro 15	Honduras: simulación del cambio en el Gini al otorgar una PNC a personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva, 2021 .....	37
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Honduras: proyección de la población por grupos etarios, 1950-2010.....	8
Gráfico 2	Honduras: trabajadores que cotizan al sistema previsional como proporción de la PEA 15+, 2019-2021 .....	16
Gráfico 3	Honduras: personas que reciben una pensión como proporción de la población de 65 años o más, según nivel educativo completado y quintil de ingreso, 2019-2021.....	18
Gráfico 4	Honduras: pensión promedio en dólares y como proporción de las líneas de pobreza de los pensionados de 65 años y más según quintiles de hogares según su ingreso per cápita, 2021.....	19
Gráfico 5	Honduras: implementación progresiva de un sistema de pensión no contributivo a personas de 65 años y más en situación de pobreza, 2022-2040 .....	25
Gráfico 6	Honduras: implementación progresiva de un programa de pensión no contributiva a todas las personas de 65 años o más sin pensión contributiva, 2022-2040 .....	26
Gráfico 7	Honduras: costo de implementar un programa de pensión no contributiva bajo dos escenarios de priorización .....	32
Gráfico 8	Honduras: simulación del efecto redistributivo de los sistemas de PNC, 2021 .....	36

## Introducción

Los sistemas de pensiones tienen como objetivo asegurar un nivel de ingresos que permita distribuir el consumo de las personas a lo largo de la vida y protegerlas ante diferentes riesgos que les impidan tener un nivel de ingreso suficiente, junto con contribuir a prevenir la pobreza en la vejez (Barr y Diamond 2006; Arenas de Mesa, 2019). Tener acceso a una pensión es, por tanto, fundamental para garantizar el bienestar material y erradicar la pobreza en las personas mayores, permitiéndoles un consumo digno en una etapa de la vida en que se hace más difícil generar ingresos.

El sistema de pensiones de Honduras muestra diversos desafíos para prevenir la pobreza en la vejez. De acuerdo con procesamientos sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de 2021 (EPHPM), el 68,0% de las personas de 65 años y más vivían en situación de pobreza y el 34,5%, en pobreza extrema<sup>1</sup>. Además, el 69,0% de las personas de 65 años o más no tenía ni pensión ni ingreso laboral, es decir, dependían enteramente del ingreso del resto de los miembros del hogar. Por otro lado, 21,0% tenían como fuente de ingreso únicamente su trabajo, y apenas el 10,0% de las personas de 65 años y más tienen como fuente de ingreso una jubilación o pensión por vejez.

El sistema de pensiones hondureño ha sido uno de los últimos en establecerse en América Latina y enfrenta diversos retos. Entre ellos, destacan su fragmentación en diferentes instituciones de previsión social, no haber logrado una cobertura suficiente de la población trabajadora y los bajos niveles de prestaciones. Además, debido a la transición demográfica, el país enfrentará importantes retos para lograr la sostenibilidad a largo plazo si no se logra aprovechar el bono demográfico. A la fecha no existen en el país programas o políticas que garanticen la seguridad básica del ingreso para las personas mayores que carecen de acceso a una pensión contributiva.

El presente documento analiza el sistema de pensiones actual de Honduras y los escenarios posibles para ampliar el piso de protección social en el país a través de la creación de un sistema de pensiones no contributivo (PNC). Estos sistemas han adquirido una presencia transversal como componente de los

---

<sup>1</sup> En el documento se realizan tabulaciones especiales de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de Honduras de 2019 y 2021, estandarizada para fines de comparación regional por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). La CEPAL calcula las cifras de pobreza y de pobreza extrema sobre la base de una metodología común (CEPAL, 2023), lo que puede implicar que existan diferencias entre las cifras oficiales de los países y aquellas publicadas por la CEPAL. Las estimaciones fueron realizadas hasta octubre de 2023. De acuerdo con una actualización de la EPHPM en BADEHOG realizada en 2024, la pobreza en personas mayores en Honduras llegaría al 67,4%.

sistemas de pensiones en los países de la región como parte de las estrategias prioritarias para prevenir la pobreza y la pobreza extrema en la vejez (Arenas de Mesa, 2019; Arenas de Mesa y Robles, 2023). Consisten en prestaciones monetarias no condicionadas, regulares y estables, calculadas con independencia de las trayectorias laborales, para las personas mayores. En al menos 16 países de América Latina y el Caribe incluyen también como componente específico o integrado una prestación para las personas con discapacidad. Su cobertura regional ha aumentado de 3,4% de las personas de 65 años y más en 2000 a 27,5% de esta población en 2021, llegando a cubrir a más de 16,5 millones de personas (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2023).

En este documento se plantea que es fundamental que Honduras avance en la creación de una política que permita erradicar progresivamente la pobreza en la vejez y contribuya a elevar las condiciones de vida de las personas mayores. La creación de este sistema implica contemplar una prestación regular, de naturaleza mensual, y articulada con el sistema nacional de pensiones en el país, superando una lógica de bonos acotados en el tiempo para atender problemas coyunturales de pobreza y vulnerabilidad. Ello implica consolidar una institucionalidad adecuada para un sistema de estas características en el país, considerar un presupuesto establecido y sostenible para su financiamiento y establecer una estrategia paulatina de implementación y ampliación conforme a los niveles de cobertura y suficiencia posibles de ser alcanzados en el tiempo. Cabe destacar que Honduras es uno de los cinco<sup>2</sup> países en América Latina y el Caribe que carece de estos sistemas y, en atención a los altos niveles de pobreza en la vejez, su creación se hace perentoria.

El documento se estructura en cinco secciones: en primer lugar, después de esta introducción, se realiza una breve descripción de la dinámica de envejecimiento y la situación de pobreza en la vejez en Honduras y en la segunda sección se analiza el sistema de pensiones contributivo a partir de sus antecedentes, cobertura y suficiencia. La tercera sección resume los elementos clave para establecer un sistema de pensiones no contributivo y en la cuarta se calculan los costos de implementar un sistema de PNC y, a partir de microsimulaciones, sus posibles impactos en la pobreza y la desigualdad. Finalmente, la quinta sección presenta las principales conclusiones del documento.

---

<sup>2</sup> Los otros países son Granada, Haití, Honduras, Nicaragua y Santa Lucía.

## I. Envejecimiento y pobreza en Honduras

Al igual que en otros países de la región, Honduras se encuentra en un proceso de transformación demográfica que implica, entre otras manifestaciones, la reducción de las tasas de fecundidad y mortalidad y tasas de crecimiento poblacional más lentas. Honduras es clasificado como un país de transición plena, lo que implica que irá disminuyendo paulatinamente la proporción de la población dependiente, sobre todo la infantil, y a largo plazo aumentará la relación de dependencia en la vejez (CEPAL, 2012). Estos cambios implican la existencia de un bono demográfico, un período en que la proporción de personas en edad de trabajar aumenta más rápido que la población dependiente. Este período puede representar una oportunidad de mayor crecimiento económico si se invierte en el capital humano y en la generación de mayores fuentes de trabajo y ahorro; al mismo tiempo, deberá permitir sentar las bases para una sociedad que enfrentará a largo plazo mayores niveles de envejecimiento. En esta sección se explora brevemente el proceso de envejecimiento que enfrenta Honduras y la incidencia de la pobreza en personas de 65 años o más, medido a partir de la EPHPM 2021.

### A. Personas de 65 años y más<sup>3</sup>

Las bajas tasas de natalidad y de mortalidad, y un ritmo más lento de crecimiento poblacional implican a la larga un proceso de envejecimiento poblacional. Este proceso se entiende como el aumento del peso relativo de personas mayores en la población total. La OPS y CEPAL (2023) clasifican en cinco grupos los países de América Latina y el Caribe de acuerdo con la Tasa Global de Fecundidad (TGF) y el grado de envejecimiento poblacional que experimentan, estos son: incipiente<sup>4</sup>, moderado<sup>5</sup>, moderadamente avanzado<sup>6</sup>, avanzado<sup>7</sup> y muy avanzado<sup>8</sup>. Bajo esta clasificación, la OPS y CEPAL (2023) clasifican a Honduras

<sup>3</sup> Para el documento se utilizan las proyecciones poblacionales del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>. Estas proyecciones pueden diferir de las estadísticas nacionales.

<sup>4</sup> TGF mayor o igual que 2,5 y proporción de personas de 65 años o más inferior al 10%.

<sup>5</sup> TGF menor que 2,5 y proporción de personas de 65 años o más inferior al 10%.

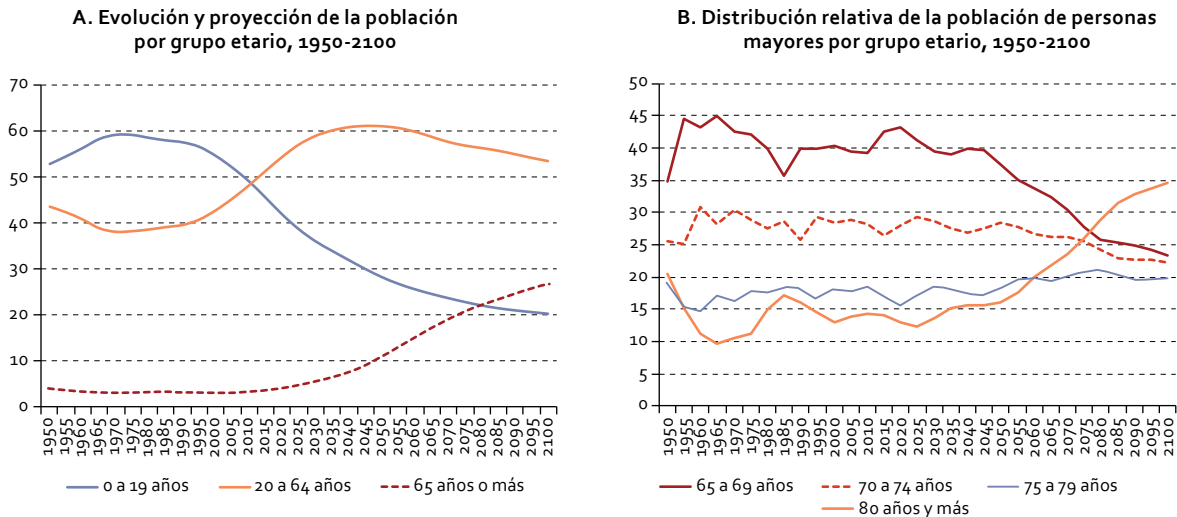
<sup>6</sup> TGF menor que 2,5 y proporción de personas de 65 años o más superior al 10% e inferior al 14%.

<sup>7</sup> TGF menor que 2,5 y proporción de personas de 65 años o más superior al 14% e inferior al 21%.

<sup>8</sup> TGF menor que 2,5 y proporción de personas de 65 años o más superior al 21%.

en una etapa de envejecimiento moderado, junto con Belice, Nicaragua, Paraguay y Bolivia (Estado Plurinacional de). Para 2025 se proyectaba que la población de 65 años o más representaba el 4,7% de la población total, la que ascendería a 5,4% en 2030, 14,9% en 2060 y 21,9% en 2080 (véase el gráfico 1.A).

**Gráfico 1**  
Honduras: proyección de la población por grupos etarios, 1950-2010



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de proyecciones poblacionales del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

El envejecimiento poblacional va acompañado de un aumento de la esperanza de vida. La OPS y la CEPAL (2023) calculan que la esperanza de vida promedio de la región para las personas que lleguen a los 60 años será de 20,3 años adicionales para el período comprendido entre 2015 y 2020, y de 24,6 años adicionales para 2060-2065. En este sentido, la proyección de población indica que la proporción de adultos mayores que tienen 80 años o más pasará del 12,3% en 2025 a 15,7% en 2040 y al 20% en 2060 (véase el gráfico 1.B).

El envejecimiento de la población representa desafíos para las políticas de protección, de cuidados y de salud, entre otras. Al estar Honduras en una etapa de envejecimiento moderado y gozar de los dividendos del bono demográfico es posible iniciar políticas públicas que permitan adaptarse paulatinamente a esta nueva realidad demográfica.

## B. Pobreza en personas de 65 años y más

El sistema de pensiones contributivo no es capaz de prevenir la pobreza en la vejez para la mayoría de los hondureños. En 2021, 68,0% de las personas de 65 años o más vivían en situación de pobreza (véase el cuadro 1), y dicha incidencia de la pobreza es mayor en las áreas rurales y en las ciudades pequeñas (81,4% y 64,2%, respectivamente). La incidencia de la pobreza extrema también es bastante alta entre las personas de 65 años y más, con un 34,5% con ingresos inferiores a la canasta básica alimenticia. Así también, la pobreza extrema es alarmantemente alta en el área rural (46,6%).

**Cuadro 1**  
**Honduras: personas de 65 años y más por situación de pobreza, 2021**  
*(En porcentajes)*

		Pobres			No pobres
		Total	Pobres extremos	Pobres relativos	
Pobreza personas de 65 años o más		68,0	34,5	33,5	32,0
Sexo	Hombre	67,1	34,1	33,0	32,9
	Mujer	68,7	34,9	33,9	31,3
Lugar de residencia	Urbano	57,9	25,3	32,6	42,1
	Rural	81,4	46,6	34,7	18,7
	Distrito Central	51,3	22,5	28,8	48,7
	San Pedro Sula	43,3	17,5	25,8	56,7
	Ciudades Medianas	62,3	28,5	33,9	37,7
	Ciudades Pequeñas	64,2	27,3	36,9	35,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La mayoría de las personas de 65 años y más (69,0%) no cuentan con una pensión ni con un trabajo que les genere ingresos, por lo tanto, depende de los ingresos de otros miembros del hogar (véase el cuadro 2). A la pérdida de autonomía generada por la edad se suma la pérdida de la autonomía económica, que limita la capacidad de las personas mayores de tomar decisiones sobre los recursos que les proveen bienestar y que puede limitar su capacidad de autodeterminación<sup>9</sup>. La falta de autonomía económica es mayor para las mujeres (78,1%). Por otro lado, el 22,0% de las personas de 65 años y más dependen del ingreso de su trabajo (de manera exclusiva o en combinación con el ingreso por pensión), situación que es mayor para los hombres (32,7%), para los residentes en el área rural (25,4%) y para el segundo quintil más pobre (26,3%). La proporción de los que dependen únicamente de una pensión es mayor para el quintil más rico (22,5%) y para los que residen en el Distrito Central (21,7%).

**Cuadro 2**  
**Honduras: personas de 65 años o más por fuente de ingresos, 2021**  
*(En porcentajes)*

		Sólo pensión	Ingreso laboral y pensión	Sólo ingreso laboral	Sin ingreso laboral ni pensión	Total
Total		9,0	1,0	21,0	69,0	100
Sexo	Hombre	9,0	0,9	31,8	58,3	100
	Mujer	8,9	1,0	11,9	78,1	100
Lugar de residencia	Urbano	15,1	1,4	17,7	65,8	100
	Rural	1,6	0,4	25,0	73,0	100
	Distrito Central	21,7	1,7	18,9	57,8	100
	San Pedro Sula	16,0	2,4	14,0	67,6	100
	Ciudades Medianas	10,3	0,0	17,6	72,1	100
	Ciudades Pequeñas	5,0	1,2	19,7	74,1	100

<sup>9</sup> Etxeberria (2014) define la autodeterminación como la toma de decisiones libres hechas en función de lo que se quiere, de lo que se autorrealiza según los propios proyectos.

		Sólo pensión	Ingreso laboral y pensión	Sólo ingreso laboral	Sin ingreso laboral ni pensión	Total
Quintiles de hogares según su ingreso per cápita	Q1 (más pobre)	0,8	0,0	18,5	80,7	100
	Q2	3,6	0,6	25,7	70,2	100
	Q3	8,7	1,0	18,2	72,2	100
	Q4	11,8	0,8	20,0	67,4	100
	Q5 (más rico)	22,5	2,8	23,0	51,8	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El déficit de cobertura del sistema de pensiones en Honduras obstaculiza su capacidad para prevenir la pobreza en la vejez, así como para prevenir la pérdida de autonomía económica de las personas de 65 años y más. También es necesario señalar que es muy probable que las personas mayores que participan en el mercado laboral tengan bajos ingresos por “estar empleados en sectores de productividad reducida y por ser su nivel educativo menor al de los trabajadores más jóvenes” (Mason y Lee, 2011, pág. 27).

Por otro lado, cabe destacar que la pandemia de COVID-19, junto con los huracanes Eta e Iota, ambos de categoría 4, han afectado negativamente la economía hondureña. La pandemia y estos fenómenos naturales fueron seguidos por una contracción económica anual del 8,96% (FMI, 2023), y entre 2019 y 2021, la pobreza (de todas las edades) aumentó 16,3 puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema se incrementó en 14,5 puntos porcentuales (CEPAL, 2023a). Ello torna aún más urgente abordar la situación de la pobreza en los hogares hondureños y, en particular, de las personas mayores en situación de mayor vulnerabilidad.

## II. Sistema de pensiones de Honduras

### A. Antecedentes

Honduras fue uno de los últimos países de América Latina en establecer su sistema de seguridad social. A nivel mundial, los sistemas de pensiones formales se inician a finales del siglo XIX en los países industrializados, y la mayoría de los países en desarrollo inicia el establecimiento de sus sistemas de pensiones después de la segunda guerra mundial, incluidos la mayoría de los países de América Latina<sup>10</sup>. Sin embargo, el sistema de seguridad social de Honduras surge hasta después de la huelga de 1954, que se inició con los trabajadores de la *Tela Railroad Company*, subsidiaria de la *United Fruit Company* (actualmente Chiquita Brands). Las protestas empezaron cuando se les negó a los trabajadores del Puerto de Tela el pago doble por días festivos, lo que desencadenó una marcha multitudinaria de trabajadores el 1 de mayo, sosteniendo una huelga general entre el 30 de abril y el 8 de julio. Durante ese período se realizaron protestas, plantones y marchas en Tegucigalpa y San Pedro Sula que exigían, entre otras cosas, libertad sindical, creación de un Ministerio del Trabajo, mejores condiciones salariales y sanitarias y un Código de Trabajo y Seguridad Social. Buena parte de estas reclamaciones se implementarían a partir de 1957, durante la administración liberal de Ramón Villeda Morales (1957-1963).

La gran huelga de 1954 da origen a la mayoría de las leyes de carácter social en Honduras y es en este contexto que en octubre de 1957 se aprueba la Ley del Seguro Social de Honduras (Decreto No. 169, publicado en la Gaceta No. 1653, del 12 de diciembre de 1957). No obstante, esta ley quedó sin ningún valor al entrar en vigor la nueva Constitución de la República, y no es hasta mayo de 1959 que se emite el Decreto Legislativo No. 140, la Ley del Seguro Social, que crea el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) (Zablah, 2014). El IHSS cubriría los riesgos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria, y serían sujetos obligatorios los trabajadores particulares y los empleados públicos, incluyendo entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas del Estado (Martínez, 2003). Finalmente, en 1962 se pone en funcionamiento el sistema de salud y en 1969, el de pensiones.

<sup>10</sup> Excepto la Argentina, Chile, el Brasil y el Uruguay que habían iniciado previamente.

Posterior a la creación del IHSS, se crean cuatro institutos de previsión social adicionales que cubrirán a diferentes tipos de trabajadores. El primero fue el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA), creado a raíz de huelgas y presiones de las organizaciones de profesores que llevan a que en 1970 se apruebe la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio Nacional. El segundo fue el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP) creado en 1971 a raíz de la aprobación de la Ley de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo e iniciando operaciones el año 1976. El tercero fue el Instituto de Previsión Militar (IPM), que nuevamente a raíz de las presiones de la Guerra de las 100 horas, se crea en diciembre de 1971 a través del Decreto No. 14, que establece un régimen especial de seguridad social para las fuerzas armadas y que empieza a operar en junio de 1972. Finalmente, en 1989 se crea el Instituto de Previsión Social de los empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH), que no cuenta con una ley propia, sino que es creado mediante el artículo No. 59 de la Ley Orgánica de la UNAH (Decreto No. 209-04). Es así como el sistema de pensiones hondureño se compone de estos cinco institutos previsionales públicos, siendo el IHSS el de mayor cobertura.

En septiembre de 2002 se aprueba la Ley del Régimen Opcional Complementario para la Administración de Fondos Privados de Pensiones. Dicha ley faculta que sociedades administren fondos privados de pensiones a través de cuentas individuales de capitalización. A marzo de 2022, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) comunicaba que existían cuatro Administradoras de Fondos Privados de Pensiones (AFP) autorizadas para captar recursos voluntarios para pensión: la Administradora de Fondos de Pensiones Atlántida, S.A., la Administradora de Fondos de Pensiones Ficohsa, S.A., la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías BAC|Pensiones Honduras, S.A. y la Administradora de Fondos Privados de Pensiones y Cesantías Occidente, S.A.<sup>11</sup>.

En 2009, a partir de la crisis financiera y la inestabilidad política de ese año, se inicia la reforma de los institutos previsionales públicos. En 2009, Honduras experimentó una reducción del crecimiento económico de 4,0% a 1,9%, una contracción del 12,3% de las remesas internacionales y un déficit del sector público del 4,6%. En 2010 el nuevo gobierno implementó una reforma tributaria y firmó un Acuerdo *Stand By* con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este contexto, se plantea una reforma para reducir la contingencia fiscal que se deriva del sistema de pensiones. En ese mismo año, se encarga a la CNBS la realización de un estudio actuarial del INPREMA y del INJUPEMP, los cuales calculan que el déficit actuarial<sup>12</sup> de cada una de las instituciones ascendía al 27% y al 12% del PIB, respectivamente. Los estudios actuariales concluyen que las reservas de patrimonio y las aportaciones futuras no son suficientes para cumplir con el pago de pensiones futuras; lo anterior es resultado del bajo valor acumulado de las cotizaciones, el corto período obligatorio de cotización (10 años para ambas instituciones), la temprana edad de jubilación (50 años edad mínima voluntaria para INPREMA y 58 años para INJUPEMP), la ampliación de prestaciones sin incrementar los ingresos, la baja rentabilidad de las reservas patrimoniales, los abusos al sistema por jubilaciones extraordinarias y los elevados gastos administrativos (BID, 2011, págs. 2-3).

De acuerdo a la OIT (2014b), las reformas al INJUPEMP incluyeron, entre otras: aumentar la edad de retiro de 58 a 65 años, reducir las opciones de retiro anticipado, aumentar el número de años de contribución para estimar el salario de referencia (de 3 a 10 años en 2021; 12,5 en 2028 y a 15 años para los próximos años), aumentar el techo de cotización, reducir la prestación por invalidez del 80% del salario de referencia al 70% y aumentar en 0,5% cada dos años la tasa de contribución de los trabajadores que pasa del 7% hasta llegar al 9,5% (la aportación patronal se mantiene en el 12,5%) (OIT, 2014b, pág. 48). Las reformas al INPREMA fueron similares al del INJUPEMP e incluyeron, entre otras: el aumento escalonado

<sup>11</sup> Véase más información [en línea] <https://publicaciones.cnbs.gob.hn/boletines/Comunicados%202022/1.%20COMUNICADO%20SOBRE%20INSTITUCIONES%20AUTORIZADAS%20-%20MARZO%202022.pdf>.

<sup>12</sup> El déficit actuarial es un indicador que permite evaluar la solvencia, sostenibilidad y solidez financiera de un sistema de pensiones. Este indicador indica la necesidad de implementar mejoras a la gestión financiera, y no debe considerarse como una deuda de corto plazo.

de la edad de retiro de 60 a 65 años, aumentar el número de años de contribución para estimar el salario de referencia (de 3 a 10 años en 2021, 12,5 en 2028 y a 15 años para los próximos años), aumentar el techo de cotización, reducir la prestación por invalidez del 80% del salario de referencia al 70% y aumentar la tasa de contribución de los trabajadores de 8,25% en 2015 a 9,5% en 2020 y la patronal del 12,5% al 15% en el mismo período de tiempo (OIT, 2014b).

La CNBS realizó también una valuación actuarial del IHSS con cifras al 31 de diciembre de 2012 y determinó un déficit actuarial de 98,7 mil millones de lempiras (equivalentes a 5,1 mil millones de dólares, o el 27,3% del PIB). De acuerdo con la valuación, las prestaciones por conceder son aproximadamente cuatro veces el total de activos estimados del Régimen IVM, donde se incluye el valor presente de las cotizaciones. Similar al análisis de INPREMA e INJUPEMP, para el IHSS la valuación señala que las causas del déficit son: la ampliación de las prestaciones sin incremento en los aportes, el bajo rendimiento del fondo, los elevados gastos administrativos, el envejecimiento elevado de la población activa y una limitada entrada de nuevos cotizantes al sistema (Comisión Interventora del IHSS, 2014).

En enero de 2014, el gobierno nombra una Comisión Interventora del IHSS (bajo los Decretos Ejecutivos PCM-011-2014, PCM-012-2014, PCM-025-2014 y PCM-49-2014) para resolver la situación financiera en que se encontraba la institución. La Comisión señala, entre otras cosas, deficiencia en el manejo de la información (falta de registros en base de datos y fuentes diversas de información, entre otros), falta de controles administrativos que garanticen la transparencia en la operación, falta de planificación presupuestaria, existencia de déficit financieros que han sido trasladados a deuda, alto costo por el contrato colectivo de los empleados del Instituto y baja rentabilidad en los fondos del régimen de IVM, en especial por préstamos al régimen de Enfermedad y Muerte en condiciones desfavorables para el régimen de IVM. Dada la falta de información, el informe no pudo determinar el monto total de la deuda del régimen de Enfermedad y Muerte al de IVM (Comisión Interventora del IHSS, 2014).

En síntesis, el sistema de pensiones de Honduras se inicia de manera tardía, está altamente fragmentado, administrado por diferentes instituciones públicas y con reglamentos y normativas que difieren considerablemente entre ellos. Una visión más global la aportan los análisis actuariales realizados por la OIT a tres de los cinco institutos previsionales estatales. Para el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del IHSS, la OIT (2014b) señala que las reservas técnicas se agotarían en 2046, que el diseño del IHSS tenía dificultades de suficiencia de las pensiones y recomienda modificar la política de topes de cotización para evitar que el valor de las pensiones siga cayendo en el mediano y largo plazo. El mismo análisis señala que las reformas introducidas al INJUPEMP se realizaron en la dirección correcta, ya que, debido a estas, las tasas de sustitución se incrementarán al 62,3% para 2050, lo que permitiría al INJUPEMP funcionar dentro de parámetros de financiamiento relativamente razonables. Sin embargo, las reservas empezarán a decrecer a partir de 2070 y se agotarían en 2089, por lo que se recomienda una "vigilancia actuarial estrecha que permita estabilizar el nivel de las reservas en el largo plazo" (OIT, 2014b, pág. 22). Resultados similares se obtienen para INPREMA, ya que con las reformas recientes se alcanzaría una tasa de sustitución del 62,3% para 2050, las reservas empezarán a decrecer a partir de 2045 y se agotarían en 2057. De igual manera, se requiere una vigilancia actuarial estrecha para estabilizar las reservas en el largo plazo.

## **B. Sistema de pensiones en Honduras en la actualidad**

El sistema de pensiones hondureño está basado en un mercado laboral altamente excluyente, caracterizado por bajas oportunidades de trabajo formal. En 2022, únicamente el 19,8% de la población económicamente activa de 15 años o más (PEA 15+) cotizó al sistema de pensiones de acuerdo con los registros administrativos de las instituciones previsionales (véase el cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Honduras: número de cotizantes activos a fondos públicos y privados de pensiones de acuerdo con registros administrativos, 2017-2022**

	IHSS <sup>a</sup>	INPREMA <sup>b</sup>	INJUPEMP <sup>b</sup>	IPM <sup>b</sup>	INPREUNAH <sup>b</sup>	Total fondos públicos	AFP <sup>c</sup>	PEA 15+ <sup>d</sup>
Número de trabajadores								
2017	598 590	77 649	46 618	43 740	6 128	772 725	66 010	3 636 817
2018	614 096	82 946	45 506	44 293	7 821	794 662	81 665	3 741 606
2019	617 879	62 814	51 082	48 548	7 262	787 585	90 938	3 844 639
2020	592 433	64 245	50 247	48 134	7 123	762 182	98 326	3 944 802
2021	631 379	65 151	52 109	51 340	6 903	806 882	102 849	4 042 251
2022	637 334	65 477	60 297	47 644	6 845	817 597	n d	4 137 503
Porcentaje de la PEA 15+ <sup>d</sup>								
2017	16,5	2,1	1,3	1,2	0,2	21,2	1,8	100
2018	16,4	2,2	1,2	1,2	0,2	21,2	2,2	100
2019	16,1	1,6	1,3	1,3	0,2	20,5	2,4	100
2020	15,0	1,6	1,3	1,2	0,2	19,3	2,5	100
2021	15,6	1,6	1,3	1,3	0,2	20,0	2,5	100
2022	15,4	1,6	1,5	1,2	0,2	19,8	n.d.	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de las siguientes fuentes.

<sup>a</sup> Cotizantes a un Seguro de Previsión Social en IHSS en cifras 2005 – 2022. Disponible [en línea] <https://www.ihss.hn/index.php/el-ihss-en-cifras-2005-2022/>.

<sup>b</sup> Banco Central de Honduras (2023).

<sup>c</sup> CNBS (2021) y CNBS (2023).

<sup>d</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: Revisión 2019. Se considera a la población de 15 años y más.

No existe una publicación oficial que sistematice y presente de manera homogénea los registros administrativos de seguridad social; sin embargo, en el cuadro 3 se presenta una aproximación a estos a partir de datos del IHSS y del Banco Central de Honduras. Los registros administrativos permiten ver que el IHSS es el instituto que tiene más cotizantes (78% de los cotizantes, en promedio de 2017 a 2022), cubriendo en 2022 al 15,4% de la PEA, seguido por INPREMA con el 1,6%, el INJUPEMP con el 1,5%, el IPM con el 1,2% y, por último, INPREUNAH con el 0,2% de la PEA. Para 2021, el último año con información disponible, únicamente el 2,5% de la PEA cotizaba al Régimen Opcional Complementario, es decir, a una AFP.

Al desagregar por sexo, la cobertura de la PEA de mujeres es del 23,1% para 2022, 5,3 puntos porcentuales superior a la cobertura de la PEA de hombres, que fue del 17,8% para el mismo año (véase el cuadro 4). Tanto el IHSS, INPREMA, INJUPEMP e INPREUNAH cubren una mayor proporción de la PEA de mujeres que la de hombres, aunque el número de cotizantes mujeres al IHSS es equivalente al 71,2% de los cotizantes hombres. Estas diferencias se deben a que la tasa de participación de las mujeres es baja y por tanto la PEA femenina es apenas el 60,6% de la PEA masculina<sup>13</sup>.

Además de los registros administrativos, es posible analizar el sistema de pensiones a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Si bien esta encuesta no está diseñada, ni su muestra ni sus factores de expansión, para dar cuenta de la cobertura del sistema de pensiones, permite analizar las diferencias en cobertura entre diferentes grupos poblacionales. La primera diferencia que resalta es la desigualdad a nivel territorial: de acuerdo con tabulaciones especiales de la EPHPM 2019, el 32% de la PEA de 15 años o más del Distrito Central y el 33% de San Pedro Sula cotizaba al sistema de pensiones, mientras que esta cobertura cae al 5% en el área rural. El mercado laboral también se caracteriza por excluir más a las mujeres, ya que, si bien la proporción de mujeres que cotizan al sistema

<sup>13</sup> Para 2022 la PEA femenina fue de 1.561.522 mientras que la PEA masculina fue de 2.575.981.

de pensiones es 4 puntos porcentuales superior que al de los hombres, la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral es apenas del 4,6%, mientras que la de los hombres es del 8,4%. Esto refleja las importantes barreras que enfrentan las mujeres en el acceso al mercado laboral remunerado asociado a las persistentes desigualdades de género en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado.

**Cuadro 4**  
Honduras: número de cotizantes activos a fondos públicos y privados de pensiones de acuerdo con registros administrativos, desagregados por sexo, 2019-2022

	IHSS <sup>a</sup>	INPREMA <sup>b</sup>	INJUPEMP <sup>b</sup>	IPM <sup>b</sup>	INPREUNAH <sup>b</sup>	Total fondos públicos	PEA 15+ <sup>c</sup>
<b>Mujeres</b>							
2019	256 013	45 617	30 271	6 590	3 675	342 166	1 427 766
2020	244 353	46 648	29 808	6 552	3 573	330 934	1 474 105
2021	262 488	47 357	30 834	6 897	3 483	351 059	1 518 623
2022	265 092	47 484	36 998	7 165	3 452	360 191	1 561 522
Porcentaje de la PEA femenina de 15 años o más							
2019	17,9	3,2	2,1	0,5	0,3	24,0	100
2020	16,6	3,2	2,0	0,4	0,2	22,5	100
2021	17,3	3,1	2,0	0,5	0,2	23,1	100
2022	17,0	3,0	2,4	0,5	0,2	23,1	100
<b>Hombres</b>							
2019	361 866	17 197	20 811	41 958	3 587	445 419	2 416 873
2020	348 080	17 597	20 439	41 582	3 550	431 248	2 470 697
2021	368 891	17 794	21 275	44 443	3 420	455 823	2 523 628
2022	372 242	17 993	23 299	40 479	3 393	457 406	2 575 981
Porcentaje de la PEA masculina de 15 años o más							
2019	15,0	0,7	0,9	1,7	0,1	18,4	100
2020	14,1	0,7	0,8	1,7	0,1	17,5	100
2021	14,6	0,7	0,8	1,8	0,1	18,1	100
2022	14,5	0,7	0,9	1,6	0,1	17,8	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de diversas fuentes.

<sup>a</sup> Cotizantes a un Seguro de Previsión Social en IHSS en cifras 2005 – 2022. Disponible [en línea] <https://www.ihss.hn/index.php/el-ihss-en-cifras-2005-2022/>.

<sup>b</sup> Banco Central de Honduras (2023).

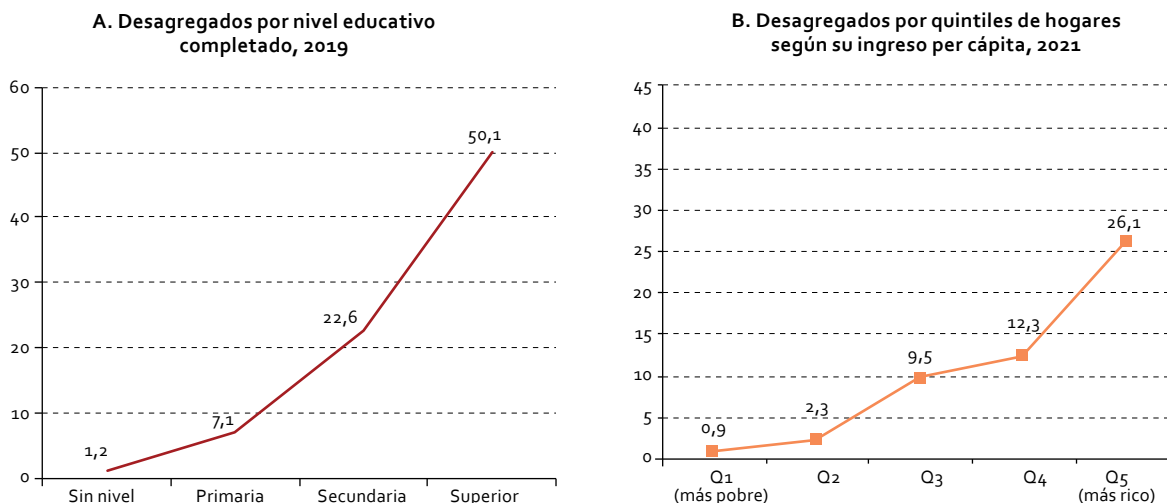
<sup>c</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: Revisión 2019.

Así, al consultar a las mujeres económicamente inactivas por qué no participan en el mercado laboral, entre las tres respuestas principales, se observa que el 66,8% no lo hace por realizar los quehaceres del hogar, el 15,4%, por razones de estudio y 6,7%, por edad avanzada. Por el contrario, al consultar a los hombres que indican estar fuera del mercado laboral, el 42,0% indica estar en esta situación por estar estudiando, 16,2%, por problemas graves y 13,8%, por edad avanzada (EHPM 2019). Esto muestra que son las tareas vinculadas al trabajo de cuidados no remunerados en el hogar la principal limitante para que más mujeres participen en el mercado laboral remunerado y por tanto la principal limitante para que accedan al sistema de pensiones.

En general, el 53,5% de los trabajadores están ocupados en sectores que no están obligados a contribuir al sistema de pensiones: 4,1% trabaja por cuenta propia, 9,9% como trabajador no remunerado y 2,7% como trabajadora o trabajador doméstico. Todas estas asimetrías se traducen en una alta desigualdad en el sistema de pensiones, donde el 26,1% del quintil más rico (Q5) cotiza a este sistema, proporción

que cae al 0,9% del quintil más pobre (véase el gráfico 2.B). Esta exclusión también está relacionada con el nivel educativo alcanzado por las personas, ya que el 50,1% de los que tiene estudios superiores cotiza al sistema de pensiones, solo el 22,6% de los que tienen secundaria, 7,1% de los que tienen primaria y únicamente el 1,2% de los que no tienen ningún nivel educativo (véase el gráfico 2.A).

**Gráfico 2**  
Honduras: trabajadores que cotizan al sistema previsional como proporción de la PEA 15+, 2019-2021  
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 y 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por otro lado, el sistema de pensiones público hondureño está basado en un esquema de reparto (también conocido como *pay-as-you-go*). Sin embargo, cada una de las instituciones públicas se caracteriza por una alta disparidad en las tasas de cotización, las prestaciones y los requisitos de pensión de vejez.

A la desigualdad observada en la cobertura del sistema de previsión se suma la disparidad en las tasas de cotización. Para 2012, la OIT resumía que el aporte de los trabajadores que cotizaban al IHSS era del 11,7%, distribuidos en 8% para Enfermedad y Maternidad, 3,5% para Invalidez, Vejez y Muerte y 0,2% para Riesgos profesionales. Por otro lado, el aporte de los trabajadores que cotizan al INJUPEMP era del 19%; para los trabajadores que cotizan al IPM (miembros de la fuerza armada, policía nacional y cuerpo de bomberos, entre otros) era del 25%; y para los trabajadores que cotizan al INPREMA era del 19% si son docentes del sector público y del 18% si son del sector privado (OIT, 2012b).

La baja proporción de la PEA de 15 años o más que cotiza al sistema previsional se convierte en una menor proporción de personas mayores (65 años y más) que reciben una jubilación. De acuerdo con los registros administrativos de los cinco institutos previsionales, en 2021 solo 20,4% de las personas de 65 años o más recibían una pensión por vejez<sup>14</sup> (véase el cuadro 5). El instituto que más pensiones otorga es el IHSS con un equivalente al 10,8% de la población de 65 años y más, seguido de INJUPEMP (4,2%), INPREMA (4,0%) y en menor medida del IPM (1,0%) e INREUNAH (0,4%). De acuerdo con Bosch y otros (2013) el promedio de personas de 65 años y más que recibían una pensión contributiva en América Latina en 2011 era del 41%, y Honduras era el país con la cobertura más baja de la región (Bosch y otros, 2013, pág. 37).

<sup>14</sup> El dato incluye a quienes reciben pensión por viudez para el caso del IHSS.

**Cuadro 5**  
**Honduras: número y porcentaje de pensionados según registros administrativos, 2017-2021**

	IHSS <sup>a</sup>	INPREMA <sup>b</sup>	INJUPEMP <sup>b</sup>	IPM <sup>b</sup>	INPREUNAH <sup>b</sup>	Total fondos públicos	Personas de 65 años o más <sup>c</sup>
Pensionados por vejez							
2017	31 083	17 372	14 416	2 400	1 492	66 763	361 685
2018	32 724	17 991	15 263	2 459	1 487	69 924	380 052
2019	36 542	18 343	16 795	4 051	1 534	77 265	399 029
2020	41 841	18 492	17 292	4 200	1 548	83 373	416 729
2021	47 181	17 314	18 146	4 475	1 556	88 672	431 476
Proporción de pensionados entre las personas de 65 años y más							
2017	8,6	4,8	4,0	0,7	0,4	18,5	100
2018	8,6	4,7	4,0	0,6	0,4	18,4	100
2019	9,2	4,6	4,2	1,0	0,4	19,4	100
2020	10,0	4,4	4,1	1,0	0,4	20,0	100
2021	10,9	4,0	4,2	1,0	0,4	20,6	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de diversas fuentes.

<sup>a</sup> IHSS en cifras 2005-2022. Disponible [en línea] <https://www.ihss.hn/index.php/el-ihss-en-cifras-2005-2022/>. Las cifras corresponden a las reportadas por el IHSS como vejez y viudez.

<sup>b</sup> Banco Central de Honduras (2023).

<sup>c</sup> Para la población se tomó las proyecciones poblacionales del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Nuevamente, se utiliza la EPHPM para desagregar las desigualdades en la cobertura de pensionados entre distintos grupos. Una primera inequidad es la territorial; de acuerdo con la EPHPM 2021, únicamente el 3% de las personas de 65 años o más que residen en el área rural tienen una pensión contributiva, mientras que la cobertura en el Distrito Central es del 26,3%, y en San Pedro Sula, del 21,2%.

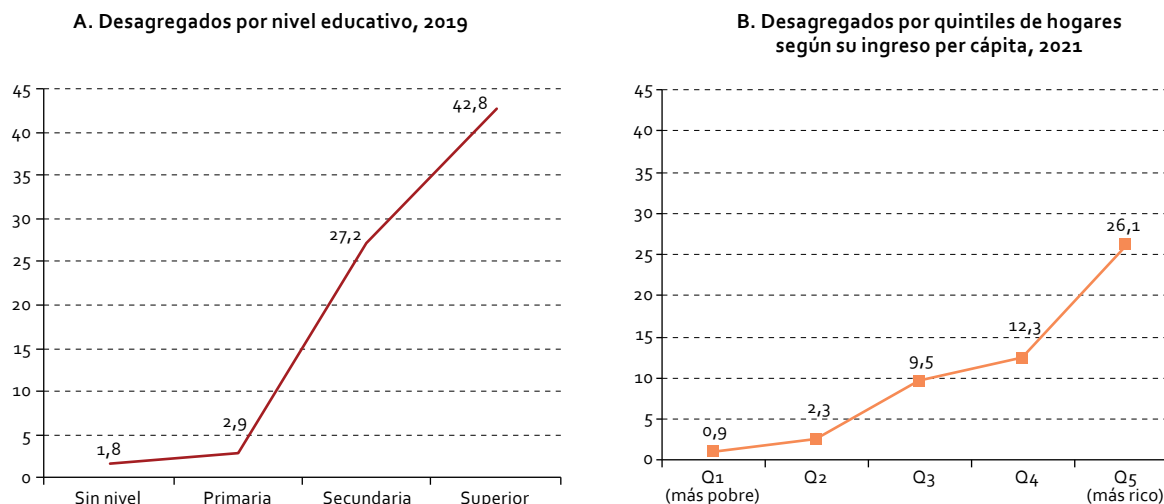
La desigualdad en el acceso a las pensiones también se refleja por nivel educativo y de ingresos. Únicamente el 1,8% de las personas de 65 años y más sin ningún nivel educativo contaba con una pensión (de acuerdo con EPHPM, 2019)<sup>15</sup>, mientras que el 42,8% de los que tenían nivel educativo superior contaban con pensión. De igual manera, sólo el 0,9% de las personas de 65 años y más del quintil más pobre contaba con una pensión mientras que el 26,1% del quintil más rico contaba con una (de acuerdo con EPHPM, 2021) (véase el gráfico 3).

Otro factor clave para analizar el sistema de pensiones es la suficiencia de sus prestaciones. Para esto, un indicador que permite acercarse a este factor es la tasa de reemplazo, que relaciona el nivel de pensión con el nivel de ingreso laboral de los individuos antes de pensionarse. Las tasas legales de reemplazo varían entre los cinco institutos públicos, como indica OIT (2012b): para el IHSS la tasa de reemplazo legal mínima era del 50% y la máxima del 80%, para el INJUPEP el mínimo es de 250 lempiras y el máximo del 90%; para INPREMA el mínimo es de 1.000 lempiras y el máximo del 90%, para el IPM el mínimo es del 65% y el máximo del 95% y para INPREUNAH el mínimo es de 5.000 lempiras y el máximo de 50.000 lempiras. Altamirano y otros (2018) calculaban que la tasa de reemplazo (efectiva) para los trabajadores con el 100% de densidad de cotización era del 39,8% para los sistemas de contribución definida en América Latina, y calculaban que el promedio para Honduras era del 68% (Altamirano y otros, 2018, pág. 29).

<sup>15</sup> Los registros administrativos no permiten desagregar a los pensionados por nivel educativo, una ventaja que presenta la Encuesta de Hogares. La variable educación no está disponible en los datos de la EPHPM 2021, por lo que para las desagregaciones en educación se ha utilizado la EPHPM 2019.

**Gráfico 3**  
**Honduras: personas que reciben una pensión como proporción de la población de 65 años o más,**  
**según nivel educativo completado y quintil de ingreso, 2019-2021**

(En porcentajes)



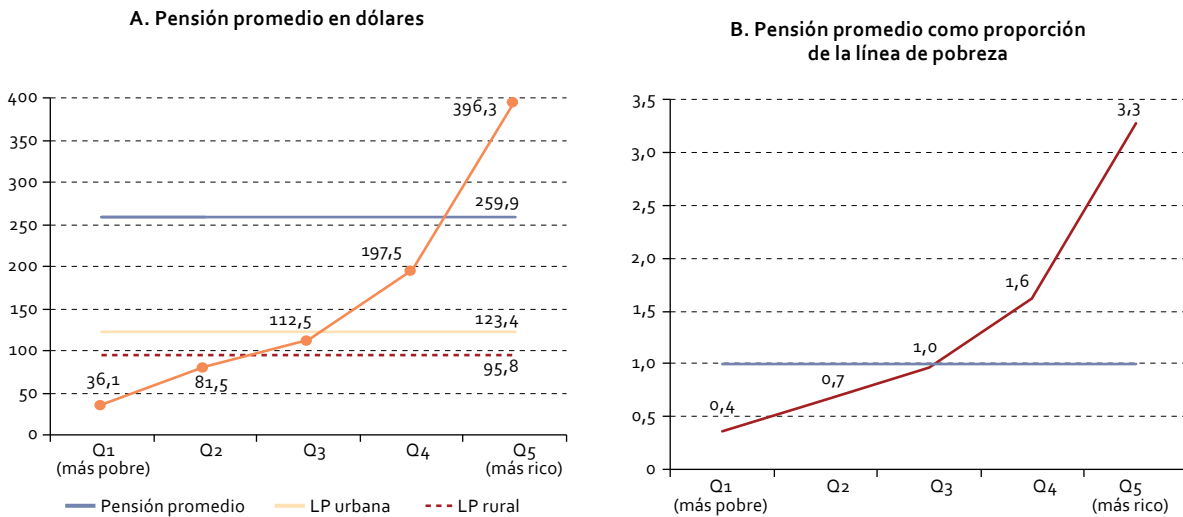
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 y 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Una característica de progresividad de los sistemas de reparto es que tienden a dar una mayor tasa de reemplazo a los trabajadores con salarios más bajos. Altamirano y otros (2018) calculan para Honduras que aquellos trabajadores que tienen un salario equivalente al 75% del salario promedio tienen una tasa de reemplazo efectiva del 68%, mientras que aquellos que tienen un salario tres veces el promedio tienen una tasa de reemplazo efectiva del 31%. Por último, aquellos que tienen un salario cinco veces el promedio tienen una tasa de reemplazo efectiva del 18% (Altamirano y otros, 2018, pág. 36).

A pesar de las mayores tasas de reemplazo para los trabajadores con salarios bajos, el nivel de las pensiones suele ser bastante bajo y desigual. De acuerdo con los registros del IHSS, la pensión promedio por vejez en 2003 era de 870,73 lempiras mensuales (equivalentes a 49,0 dólares) y esta apenas pasó a 4.404,55 lempiras en 2022 (equivalente a 178,8 dólares). Por otro lado, la EPHPM 2021 arroja un promedio superior (6.285,71 lempiras, equivalentes a 259,9 dólares, véase el gráfico 4). Si bien hay que tener en cuenta que la EPHPM incluye al resto de institutos previsionales, el valor real de la pensión podría estar sobreestimado al no ser este el objetivo del diseño muestral de la encuesta. No obstante, este valor promedio mayor, la EHPMP refleja una amplia desigualdad por grupos socioeconómicos: aquellas personas pensionadas del quintil más pobre recibieron en 2021 una pensión promedio de 872,78 lempiras (equivalente a 36,1 dólares) mientras que los del quintil más rico recibieron en promedio una pensión doce veces superior, 9.585,10 lempiras (equivalente a 396,3 dólares). Finalmente, al evaluar el monto de pensiones como proporción de la línea de pobreza, la pensión promedio medida en la EPHPM equivalía a 2,2 veces la línea de pobreza, pero la pensión del quintil más pobre apenas equivalía a 0,4 de la línea de pobreza y la del segundo quintil a 0,7, el tercer quintil cuenta con una pensión igual a la línea de la pobreza, y únicamente los pensionados del cuarto y quinto quintil tiene una pensión superior a la línea de pobreza. En síntesis, el sistema de pensiones muestra importantes déficits también en prevenir la pobreza de sus cotizantes, al otorgar pensiones por debajo o cerca de la línea de pobreza, dejando a las personas que dependen únicamente de sus pensiones en un alto grado de vulnerabilidad a la pobreza.

Gráfico 4

Honduras: pensión promedio en dólares y como proporción de las líneas de pobreza de los pensionados de 65 años y más según quintiles de hogares según su ingreso per cápita, 2021



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Muchos países de América Latina han establecido sistemas de pensión no contributiva articulados con los sistemas de pensiones contributivos con miras a prevenir la pobreza en la vejez (Arenas de Mesa, 2019). Estos sistemas tienen un papel clave en aumentar la autonomía de las personas mayores y se alinean plenamente con lo establecido por la Recomendación sobre los pisos de protección social (R202) de la OIT que insta a los Estados Miembros a “establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social” (OIT, 2012a). Esta Recomendación incluye como parte de sus cuatro garantías esenciales: el acceso a la atención de salud esencial, la seguridad básica del ingreso para los niños, la seguridad básica del ingreso para las personas en edad de trabajar y la seguridad básica del ingreso para las personas mayores. A continuación, se exploran las opciones para avanzar en la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras con foco en las personas mayores.



### III. Elementos claves para la definición de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras

En esta sección se discuten cuatro aspectos clave que deben considerarse para la definición de un Sistema de Pensiones No Contributivas en Honduras: i) los antecedentes de programas no contributivos existentes en el país; ii) el objetivo y los posibles efectos indirectos de un programa de pensiones no contributivo; iii) la población meta del programa y las estrategias para lograr universalizar su cobertura, y finalmente iv) los posibles montos de un sistema de PNC y los costos asociados.

#### A. Antecedentes de programas no contributivos

En los últimos años, Honduras ha implementado programas de transferencia condicionada que han buscado garantizar la seguridad básica del ingreso para familias con niños, niñas y adolescentes. Estos han incluido el PRAF (1990) en sus diferentes fases, el Bono 10,000 (2010), el Programa Bono Vida Mejor (2015), y la Red Solidaria (2022). Estos programas han tenido como población objetivo las familias en situación de pobreza o pobreza extrema. Es relevante considerar estos antecedentes para identificar mecanismos a través de los cuales se puede implementar un sistema de pensiones no contributivo en el país.

La EPHPM de 2019 permite analizar la cobertura del entonces Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Bono Vida Mejor (PBVM). El PBVM alcanzaba únicamente al 10% de los hogares. En promedio, los hogares recibían 258,6 lempiras al mes (10,5 dólares en 2019), equivalente al 14,2% del ingreso de los hogares, y la prestación se entregaba principalmente a los hogares con niñas, niños y adolescentes, ya que la incidencia de la pobreza entre este grupo era superior. La transferencia se entregaba con independencia del número de niñas, niños y adolescentes en el hogar, bajo condicionalidades de cumplimiento en salud, educación y nutrición<sup>16</sup>. El programa priorizaba los participantes a través de una

<sup>16</sup> El PBVM se ocupó de otorgar transferencias a los hogares que cumplieran con al menos uno de los siguientes requisitos: i) hogares con niñas y niños entre 0 y 5 años; ii) hogares con mujeres embarazadas o que recientemente hubieran dado a luz; y, iii) hogares con niñas, niños y adolescentes entre 6 y 18 años que asisten a un centro educativo (es de notar que una posterior versión del Programa abarcó a la población entre los 7 y 18 años). La corresponsabilidad de salud y nutrición hacía referencia a: i) el cumplimiento de la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo para niñas y niños entre 0 y 5 años, atenciones prenatales para mujeres embarazadas y la asistencia a una atención en salud de preferencia para mujeres que recién hubieran dado a luz; y, ii) la corresponsabilidad en educación hacía referencia a la matrícula de los niños y niñas en educación básica y la verificación del cumplimiento del 80% de la asistencia trimestral. Es importante señalar que los pagos del Bono Vida Mejor se realizaban trimestralmente y, en ocasiones, en un lapso mayor; de igual manera, no hay evidencias del uso que los hogares hacían de este recurso.

comprobación de medios indirecta (*Proxy means test*), que recoge información de la Ficha Socioeconómica Única (FSU). Este método mide el acceso del hogar a ciertos activos productivos y servicios del hogar. Dicha priorización fue de carácter progresivo, con una cobertura en 2019 del PBVM de 20,7% de los hogares en situación de pobreza extrema, 6,2% de los hogares en pobreza relativa y únicamente 3,5% de los hogares no pobres (véase el cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Honduras: proporción de hogares que participaron del Programa del Bono Vida Mejor en 2019, por situación de pobreza**

	Hogares que participan en el Programa del Bono Vida Mejor (En porcentajes)	Valor promedio del bono recibido (En lempiras)	Bono como proporción del ingreso del hogar (En porcentajes)
Hogares en situación de pobreza	15,2	264,37	16,1
Extrema	20,7	234,43	18,6
Relativa	6,2	260,38	2,5
No pobre	3,5	262,85	2,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Al analizar la cobertura del PBVM a nivel territorial este tenía más presencia en los departamentos más pobres. El departamento de Lempira tenía la incidencia de la pobreza más alta del país con el 83,1% de los hogares en situación de pobreza y con una cobertura del PBVM del 28,8%. El departamento de Intibucá era el segundo con mayor incidencia de la pobreza (76,3%) y el PBVM contaba con una cobertura del 35,9%. Finalmente, el departamento de La Paz con una incidencia del 76,2% de pobreza contaba con una cobertura del programa del 24,8%. Los niveles de cobertura alcanzados por el PBVM ilustran opciones que permitan establecer umbrales posibles de cobertura y suficiencia para una pensión no contributiva en Honduras que priorice a la población en situación de pobreza.

En abril de 2022, el gobierno reestructura las Secretarías de Estado a través del Decreto Ejecutivo PCM-05-2022, el que crea la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDESOL) y suprime la anterior Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS). El anterior Centro Nacional de Información Social (CENISS) pasa a ser el Observatorio de Desarrollo Social (ODS), encargado de la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única y el mantenimiento del Sistema de Registro de Hogares Beneficiarios de Honduras (SIRBHO). El decreto también crea el Programa Red Solidaria (PRS) como un ente desconcentrado de SEDESOL, cuyo principal eje es implementar las transferencias monetarias condicionadas en 2007 aldeas focalizadas.

La OIT (2020) analizó la respuesta institucional en materia de protección social que brinda Honduras a las personas mayores y proporciona información estratégica para el diseño de un sistema de pensiones no contributivo en esta línea. El informe señala los avances en materia legal de la protección social, pero también muestra la necesidad de contar con mecanismos para coordinar los servicios, prestaciones y programas específicos de la protección social no contributiva (OIT, 2020). El informe recomendó en ese momento el uso de la Plataforma Vida Mejor para expandir programas de protección social, y menciona que “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” (OIT, 2020, pág. 43). El informe también identifica, para 2017, cinco prestaciones y provisiones públicas destinadas a la población mayor: i) alimento solidario, ii) centros de atención a la persona adulta mayor, iii) abrigos

subsidiados, iv) vacuna de influenza y v) transferencias mensuales de 500 lempiras (equivalentes a 21,46 dólares) a 856 adultos mayores. Este último programa inició entre 2014 y 2015 con 636 personas, y para otorgar las prestaciones utilizan la escala de riesgo de Gijón. Alrededor de la tercera parte de los destinatarios fueron identificados a través del Registro Único de Participantes (RUP), por la Oficina de la Primera Dama o la Oficina del Gobernador.

La propuesta de la OIT (2020) planteó entonces una prestación monetaria que permita un ingreso básico articulado con las políticas de salud, asistencia social, trabajo, educación y vivienda, con el fin de impactar positivamente en la prevención y reducción de la pobreza multidimensional y en el enfrentamiento de las desigualdades sociales. Recomendó también utilizar únicamente tres criterios para acceder al programa: edad, residencia y pobreza. Asimismo, evaluó dos montos de pensiones, 700 lempiras al mes (equivalentes a 30,7 dólares de 2016), basada en las experiencias internacionales, o 1.400 lempiras mensuales (equivalentes a 61,3 dólares de 2016), un valor aproximado al promedio per cápita de las líneas de pobreza urbana y rural, y que representa el 50% de la pensión promedio del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del IHSS. La pensión de 700 lempiras a las personas de 65 años y más habría tenido entonces un costo anual de 4.827 millones de lempiras, equivalentes al 0,86% del PIB, y a personas de 60 años y más, un costo anual de 6.911 millones de lempiras, equivalentes al 1,23% del PIB. Una pensión de 1.400 lempiras mensuales tendría un costo de 9.653 millones de lempiras (para personas de 65 años y más), equivalente a 1,72% del PIB, o un costo de 13.821 millones de lempiras (para personas de 60 años y más), equivalente al 2,46% del PIB. La OIT (2020) calculó que la proporción de hogares en pobreza podría disminuir del 60,9% al 54,3% si se entrega una pensión de 700 lempiras, y hasta el 52,4% si se entrega una pensión de 1.400 lempiras.

## **B. ¿Por qué un sistema de pensiones no contributivo en Honduras?**

El objetivo principal de un Sistema de Pensiones No Contributivo debe ser garantizar la seguridad básica del ingreso a las personas mayores. El objetivo de este sistema debe buscar contribuir, articulándose con otras acciones del Estado, a reducir la pobreza en la vejez. La pobreza no es únicamente un fenómeno monetario, sino un fenómeno multidimensional, y las privaciones que se viven en la vejez se experimentan en dimensiones tan específicas como la ausencia de cuidado en momentos en que se pierde autonomía, de servicios de salud especializados en las personas mayores, de una vivienda y hábitat digno, y privaciones en la seguridad, el acceso a la cultura y a la educación, entre otros derechos fundamentales. Para prevenir y erradicar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social de la población mayor, contar con un sistema de pensiones no contributivo es una política fundamental. Este debe complementarse con otras políticas y programas destinados a mejorar el bienestar general de la población mayor, en sus múltiples dimensiones y con el fin de garantizar todos sus derechos.

Un sistema de esta naturaleza tiene como objetivo central la prevención y erradicación de la pobreza para las personas mayores, lo que puede redundar en incrementar la autonomía financiera de las personas de 65 años y más, estableciendo criterios que prioricen la entrega directa a la persona mayor, o al principal cuidador en casos en los que el nivel de dependencia lo amerite. Los sistemas de PNC también pueden aspirar a contribuir a la mejora de la seguridad alimentaria a través del aumento en el nivel de ingreso y al establecimiento de un canal a través del cual se puede apoyar extraordinariamente a los hogares en casos de riesgos externos y emergentes que afecten sus recursos, como sequías, huracanes, shocks económicos externos, entre otros, a los que Honduras es altamente vulnerable.

Un sistema de pensiones no contributivo puede también tener un rol de compensación de brechas de género; ya que obtener una PNC no está vinculado a las trayectorias laboral y a las contribuciones realizadas al sistema de pensiones, el sistema permite el reconocimiento del tiempo dedicado al trabajo de cuidado no remunerado.

Un efecto indirecto que también puede contemplarse es el estímulo a la economía local y la mejora del capital humano del hogar. Si bien la mayor proporción del ingreso de los hogares en situación de pobreza se destina a la alimentación, esta también suele destinarse al apoyo en la educación de la niñez y adolescencia. Duflo (2003) encontró que el sistema de pensiones no contributivo de Sudáfrica tiene un impacto positivo en la nutrición de las niñas: al dar una pensión no contributiva a una mujer, el peso para la talla de las niñas aumentaba en 1,19 desviaciones estándares. Por su parte, Olivera (2017) señala que una característica del programa de Sudáfrica es que la pensión representaba el 60% de los ingresos totales y que esta magnitud pudiera ser una condición para encontrar dichos efectos. Asimismo, rescata los hallazgos de Edmonds (2006), que encuentra que “la escolaridad aumenta y las horas trabajadas se reducen para los niños que viven con un recepto de PNC” (Olivera, 2017, pág. 138).

Las pensiones no contributivas tienen la capacidad de modificar también el bienestar subjetivo, así como el bienestar objetivo. Bando y otros (2017) identifican para el caso del programa Pensión 65 del Perú, que las pensiones no contributivas redujeron en 9% el puntaje promedio de la Escala Geriátrica de Depresión, reduciendo así en 4% la proporción de personas mayores realizando trabajo remunerado. Además, el consumo de los hogares que recibieron la prestación se incrementó en un 40%. En un sentido más amplio, al mejorar los ingresos de los hogares en situación de pobreza, la PNC tiene la potencialidad de disminuir la vulnerabilidad ante la pobreza y la desigualdad del ingreso.

### **C. Garantizar de manera progresiva la seguridad básica del ingreso a las personas mayores en Honduras**

La población objetivo de un sistema de pensiones no contributivo que aspira a ser universal debería ser a toda la población de 65 años y más. Sin embargo, dadas las restricciones fiscales, el sistema puede utilizar mecanismos para incorporar paulatinamente a la población que requiere una PNC y avanzar así progresivamente en garantizar la seguridad básica del ingreso, dando prioridad a las personas en situación de pobreza. Esta gradualidad debe priorizar a la población más vulnerable, es decir a quienes no tienen acceso a una pensión contributiva y cuyos ingresos sean menores a una línea de pobreza. De acuerdo con la EPHPM de 2021 ajustada a las proyecciones de población de CEPALSTAT, 435.162 personas de 65 años y más residen en Honduras, 68,0% vive en situación de pobreza.

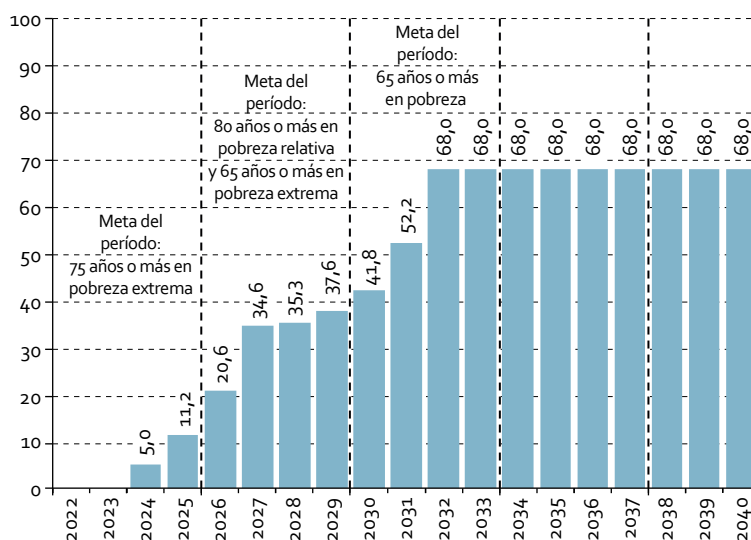
En esta sección se evalúan dos escenarios: el primer escenario otorga de manera progresiva la PNC únicamente a las personas en situación de pobreza, iniciando con las personas de mayor edad en situación de pobreza extrema hasta cubrir la totalidad de personas de 65 años y más que están en situación de pobreza. El segundo escenario impone únicamente el criterio de no contar con una pensión contributiva y la edad en años cumplidos de manera escalonada hasta cubrir la población de 65 años y más en un horizonte de quince años. En una etapa posterior de implementación de este sistema, estos criterios pueden ser revisados de manera de ir avanzando en la suficiencia de las pensiones otorgadas en el país, particularmente considerando la situación de personas que reciben montos de pensión contributiva bajos.

El primer escenario requiere establecer un mecanismo para distinguir a la población en situación de pobreza de la no pobre. La mayoría de los programas de transferencias condicionadas evalúan la situación socioeconómica de los hogares a través de una comprobación de medios indirecta (*Proxy means test*), similar a la utilizada por la Ficha Socioeconómica Única (FSU). Aplicar este método requiere levantar la FSU para toda la población. En el mediano plazo es importante fortalecer el registro social en el país, incluyendo a las municipalidades a través de la entrega de una ficha de caracterización que homologue la información recabada y permita un registro eficiente y efectivo de la población.

Este levantamiento de información suele tener costos administrativos similares al de un censo (desplazar equipos a todos los hogares del país, aplicar la ficha, evaluar las condiciones y seleccionar a los participantes) y puede no ser posible tener toda la información en un solo año. Ante este reto se plantea una implementación progresiva en tres etapas: i) se priorizan a las personas de 75 años o más

en situación de pobreza extrema, su implementación se haría en un período de dos años, hasta 2025, y permitiría cubrir al 11,2% de la población de 65 años o más; ii) se incorpora a personas de 65 años o más en situación de pobreza extrema y a personas de 80 años o más en pobreza relativa, se implementa en un período de cuatro años, de 2026 a 2029, permitiendo avanzar en la cobertura de la población de 65 años y más al 37,6%; y finalmente iii) se incorpora a personas de 65 años o más en situación de pobreza, en un período de cuatro años, de 2030 a 2033, última etapa en la que se lograría alcanzar una cobertura del 68,0% de las personas de 65 años o más (véase el gráfico 5). A partir del 2034 la población participante oscilará de acuerdo con la tasa de crecimiento poblacional y la tasa de mortalidad de los participantes, pero en términos relativos mantendrá una cobertura del 68,0% de las personas de 65 años o más. Estas etapas se plantean tomando en cuenta las restricciones fiscales, pero si existen recursos suficientes, pueden acortarse en el tiempo y ajustarse a los recursos adicionales que estén disponibles.

**Gráfico 5**  
**Honduras: implementación progresiva de un sistema de pensión no contributivo a personas de 65 años y más en situación de pobreza, 2022-2040**  
*(En porcentajes de la población de 65 años y más cubierta)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

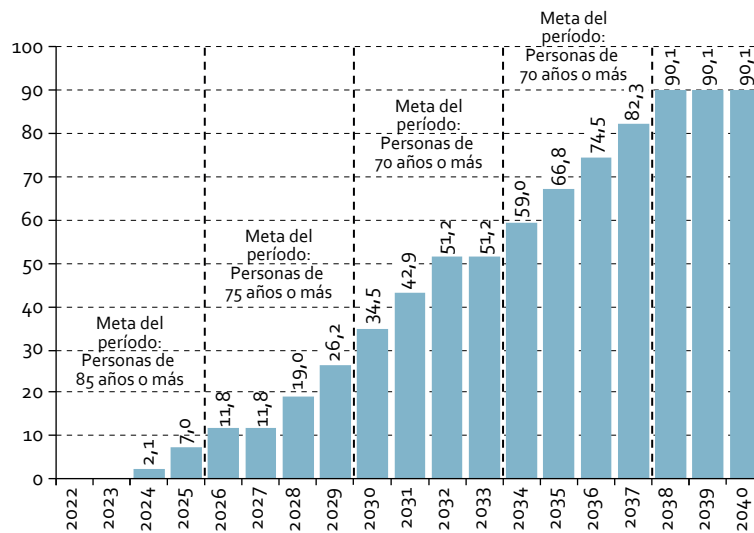
En cada etapa es importante tener en consideración la importancia de priorizar a personas mayores que viven solas, personas con discapacidad severa y pertenecientes a pueblos Indígenas y afro-hondureños.

El segundo escenario elimina la restricción de estar en situación de pobreza y la incorporación al programa se hace por rangos de edad, evitando así el costo de levantar información socioeconómica para distinguir a las personas mayores por situación de pobreza. Este escenario es coherente en un contexto donde la incidencia de la pobreza en la vejez alcanza los dos tercios de la población objetivo y se tienen elevados niveles de vulnerabilidad a la pobreza. Incorporar a los participantes por edad, por tanto, implicaría que se acepta un error de inclusión (incluir participantes que no se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad), pero los costos de incluir a esta población pueden ser menores al costo de levantar censos con información socioeconómica de todos los hogares para distinguir a una población muy pequeña. Se propone considerar únicamente a aquellas personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva. Dado que las estimaciones se realizan sobre la base de la información prevista

por la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, se considera para las proyecciones de costos llegar a cubrir al 90,1% de la población de 65 años y más, quienes, de acuerdo con esta encuesta, no tendrían acceso a cobertura de pensiones en la vejez.

Bajo esta lógica, el gráfico 6 presenta una propuesta para expandir la cobertura de un sistema de PNC para Honduras en cuatro etapas. La primera etapa consiste en incorporar a todas las personas con 85 años y más que no cuenten con una pensión contributiva, permitiendo cubrir al 7,0% de las personas de 65 años o más. La segunda etapa extendería la cobertura a las personas de 75 años y más, cubriendo al 26,2% de las personas mayores. La tercera etapa cubriría a las personas de 70 años y más, con un 51,2% de las personas mayores y, por último, la cuarta etapa consistiría en incorporar a las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión contributiva, alcanzando al 90,1% de la población de 65 años y más a partir del año 2038. A partir del 2038 la población participante oscilará de acuerdo con la tasa de crecimiento poblacional y la tasa de mortalidad de los participantes, pero en términos relativos mantendrá una cobertura del 90,1% de las personas de 65 años o más, que es la población que no cuenta con una pensión contributiva, de acuerdo con la EPHPM 2021.

**Gráfico 6**  
Honduras: implementación progresiva de un programa de pensión no contributiva a todas las personas de 65 años o más sin pensión contributiva, 2022-2040  
(En porcentajes de la población de 65 años y más cubierta)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, World Population Prospects 2022. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

Dentro de este esquema solo se requeriría comprobar la residencia (se podría evaluar, por ejemplo, solicitar un mínimo de años de residencia en el país para acceder al sistema de pensiones no contributivo), la edad de los participantes y, como ya se ha indicado, que estos no reciban ninguna pensión de los sistemas de pensión contributivos, es decir, puede ser un proceso sujeto a la demanda que realicen los ciudadanos. La duración de cada etapa podría adaptarse a los espacios fiscales que se tengan y le daría a la población un conjunto de reglas claras para acceder al sistema de PNC, así como la garantía de inclusión.

## D. Valor de la pensión no contributiva

De acuerdo con los datos de la CEPAL, existen en la región de Centroamérica y México siete programas de pensión no contributiva (véase el cuadro 7). En Belice, El Salvador y Guatemala se otorga una pensión mensual equivalente a 50 dólares, la que para El Salvador y Guatemala cubre entre el 45,0% y 63,5% de la línea de pobreza, mientras que para Belice apenas cubre el 15,2%. La pensión otorgada en México equivale a 97,2 dólares y cubre el 75,3% de la línea de pobreza urbana y el 100% de la línea de pobreza rural. En Costa Rica, el programa "Régimen no contributivo de pensiones por monto básico" otorga 132,09 dólares y en Panamá el "Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores" otorga 120 dólares mensuales, ambos programas cubren la totalidad de la línea de pobreza rural y el 93,9% y el 98,0% de la línea de pobreza urbana, respectivamente. Finalmente, Panamá cuenta con otro programa, el Programa Ángel Guardián, que otorga una pensión no contributiva de 80 dólares mensuales, que equivale al 65,3% y 84,3% de las líneas de pobreza urbana y rural, respectivamente.

**Cuadro 7**  
Centroamérica (5 países) y México: monto promedio de las pensiones no contributivas alrededor de 2021

País	Programa	Monto de transferencia dólares	Transferencia como proporción de la línea de pobreza <sup>a</sup>	
			Urbana	Rural
Belice	Programa de pensión no-contributiva/ Non-Contributory Pension Program	50,00	15,2	15,2
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico (adultos mayores)	132,09	93,9	113,6
El Salvador	Pensión Básica Universal/Pensión por adultez	50,00	45,0	52,9
Guatemala	Aporte Económico del Adulto Mayor	51,72	55,1	63,5
México	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	97,62	75,3	100,1
Panamá	Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores ("120 A LOS 65")	120,00	98,0	126,4
	Programa de Ángel Guardián	80,00	65,3	84,3

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>, 2023b.

<sup>a</sup> Las líneas de pobreza se obtuvieron de CEPAL (2022) y corresponden a 2020, excepto para Guatemala que corresponde a 2014 y Belice que corresponde a 2018 y fue obtenido del *Statistical Institute of Belize*.

Para el presente análisis se ha considerado una pensión no contributiva de 1.500 lempiras, cercana al promedio simple de los montos de pensiones indicados en el cuadro 7, y se utiliza las líneas de pobreza ajustada por CEPAL para comparar este monto con los indicadores de pobreza monetaria. En 2021, una pensión de 1.500 lempiras (equivalente a 60 dólares<sup>17</sup>) cubriría el 50,3% de la canasta básica urbana por persona (o línea de pobreza) y el 64,7% de la canasta básica rural por persona. Asimismo, este monto cubriría el 113,3% de una canasta básica alimenticia o la línea de pobreza extrema urbana y el 141,6% de la canasta básica alimenticia per cápita del área rural. Finalmente, un indicador útil para evaluar la suficiencia de la PNC es la brecha de pobreza promedio entre los pobres. Este indicador calcula la cantidad de ingreso que en promedio necesita un hogar en situación de pobreza para alcanzar la línea de pobreza. Para 2021, la brecha promedio fue de 1,409,29 lempiras en el área urbana y 1.380,99 en el área rural, por tanto, una PNC de 1.500,00 lempiras cubriría la totalidad de la brecha en el área urbana (106,4%) y en el área rural (108,6%). Nuevamente, a medida que la disponibilidad de recursos fiscales aumenta, la pensión no contributiva deberá irse acercando al valor de una canasta de mercado (véase el cuadro 8).

<sup>17</sup> Se utiliza la tasa de cambio de FMI (2023) de 25 lempiras por un dólar para 2023.

**Cuadro 8**  
**Honduras: pensión no contributiva de 1.500 lempiras como proporción de la línea de pobreza y pobreza extrema**

	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>
Valor de la transferencia ( <i>En lempiras</i> )	1 500,00	1 500,00
Línea de la pobreza (LP) ( <i>En lempiras</i> )	2 983,37	2 317,26
Transferencia como proporción de la LP	50,30	64,70
Brecha per cápita promedio entre los pobres ( <i>En lempiras</i> )	1 409,29	1 380,99
Transferencia como proporción de la brecha	106,40	108,60
Línea de la pobreza extrema ( <i>En lempiras</i> )	1 324,33	1 059,34
Porcentaje LP extrema	113,30	141,60
Porcentaje de brecha promedio entre los pobres ( <i>En lempiras</i> )	630,10	525,44
Transferencia como proporción de la brecha	238,10	285,50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## IV. Estimación de costos de la propuesta y análisis de efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad

Esta sección se compone de dos partes, en la primera se calcula el costo anual de implementar un sistema de PNC para cada uno de los dos escenarios y sus respectivas etapas, tal como se planteó en la sección anterior. En la segunda parte, se utiliza la EPHPM 2021 para simular el efecto en el ingreso de los hogares por la asignación de la PNC. La simulación asume que no existe ningún shock externo que pueda afectar positiva o negativamente los efectos de la PNC.

### A. Estimación del costo de implementar un sistema de PNC

Para el cálculo del costo del primer escenario, se utilizan las metas de cobertura del gráfico 5, es decir en la primera etapa se incorporan las personas de 75 años o más en situación de pobreza extrema, en la segunda a la totalidad de las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema y a las personas de 80 años y más en situación de pobreza relativa, y en la tercera, a la totalidad de las personas de 65 años y más en situación de pobreza (extrema y relativa).

Para el cálculo del costo se toman en cuenta cuatro elementos del diseño: i) a cada participante se le otorgará una pensión de 1.500 lempiras al mes (equivalentes a 60 dólares) y la PNC se ajusta por inflación a un 4% anual; ii) el costo administrativo (incluyendo el costo financiero, y el costo en contratación de personal, oficina o gasto corriente que deba incurrir SEDESOL para implementar el sistema) se estima en el 5% de la totalidad del presupuesto anual de la PNC; iii) el costo de levantar una ficha socioeconómica para clasificar a los hogares por situación de pobreza se calcula en un promedio de 460 lempiras por participante<sup>18</sup>; y, iv) para proyectar el costo se utiliza una tasa de crecimiento del PIB del 3%, cercano al promedio de crecimiento de 2009 a 2019<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Se asume provisoriamente un costo estimado de 19 dólares (a precios de 2021) por el levantamiento directo del cuestionario para la evaluación socioeconómica del hogar. Este costo incluye que un equipo se traslade a todos los hogares del departamento donde reside una persona de 65 años y más, el establecimiento del algoritmo que evalúa la condición socioeconómica y la selección de la población destinataria.

<sup>19</sup> Como referencia, la tasa de crecimiento promedio de 2009 a 2019 fue 3,1% sobre la base de la información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

La estimación del costo se refleja en el cuadro 9, donde alcanzar la meta de cubrir a la totalidad de las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema en 2027 tendría un costo estimado de 0,36% del PIB y cubrir a la totalidad de personas de 65 años y más en situación de pobreza tendría un costo de 0,88% en 2032. En su conjunto, el costo de alcanzar las metas del programa se distribuye en cuatro administraciones de gobierno: la primera alcanzaría un costo de 0,11% a 2025 cuando se cubriría a todas las personas de 75 años o más en situación de pobreza extrema; la segunda alcanzaría un costo de 0,42% y cubriría a todas las personas de 65 años o más en situación de pobreza extrema para 2029 y a las personas de 80 años y más en pobreza relativa; la tercera alcanzaría un costo de 0,88% del PIB en 2032 cuando se llegaría a cubrir a la totalidad de personas de 65 años o más en situación de pobreza (extrema y relativa). Al final de la administración de gobierno respectiva, el costo de cubrir a esta población llegaría al 0,93% del PIB en 2033, debido al crecimiento natural de la población que se mantendrá en el tiempo<sup>20</sup>.

**Cuadro 9**  
**Honduras: costo de implementar una PNC de 1.500 lempiras<sup>a</sup> a todas las personas de 65 años y en situación de pobreza**  
*(En millones de dólares y porcentajes del PIB de cada año)*

Grupo poblacional que se incorpora anualmente	Costo mensual	Costo directo anual	Costos administrativos (5% + 19 dólares por persona)	Costo total anual	Costo total anual (En porcentajes del PIB)	Cobertura porcentaje personas de 65 y más	Año
Primera etapa							
80 años y más en situación de pobreza extrema	1,4	17,1	0,5	17,5	0,05	5,0	2024
75 años y más en situación de pobreza extrema	3,5	41,8	1,2	42,9	0,11	11,2	2025
Segunda etapa							
70 años y más en situación de pobreza extrema	7,0	83,5	2,3	85,8	0,21	20,6	2026
65 años y más en situación de pobreza extrema	12,7	152,8	4,1	156,9	0,36	34,6	2027
90 años y más en situación de pobreza relativa	14,1	169,0	4,5	173,5	0,37	35,3	2028
80 años y más en situación de pobreza relativa	16,3	195,2	5,1	200,3	0,42	37,6	2029
Tercera etapa							
75 años y más en situación de pobreza relativa	19,6	234,7	6,0	240,7	0,48	41,8	2030
70 años y más en situación de pobreza relativa	26,7	320,0	8,0	328,0	0,64	52,2	2031
65 años y más en situación de pobreza relativa (se alcanza a la población de 65 años o más en situación de pobreza)	37,8	453,8	11,1	464,9	0,88	68,0	2032
65 años o más en situación de pobreza	41,0	492,5	11,9	504,4	0,93	68,0	2033

<sup>20</sup> A partir de 2033, los nuevos participantes del sistema de PNC serán quienes cumplan 65 años y están en situación de pobreza; el número de participantes disminuiría únicamente por aquellos que fallecen. Este crecimiento natural de la población llevaría a un costo alrededor de 1,36% en 2040.

Grupo poblacional que se incorpora anualmente	Costo mensual	Costo directo anual	Costos administrativos (5% + 19 dólares por persona)	Costo total anual	Costo total anual (En porcentajes del PIB)	Cobertura porcentaje personas de 65 y más	Año
65 años o más en situación de pobreza	44,5	533,6	12,6	546,2	0,98	68,0	2034
	48,1	577,2	13,4	590,6	1,03	68,0	2035
	52,7	632,2	14,1	646,3	1,09	68,0	2036
	57,6	690,7	14,8	705,5	1,15	68,0	2037
65 años o más en situación de pobreza	62,7	752,9	15,5	768,4	1,22	68,0	2038
	68,2	818,9	16,2	835,2	1,29	68,0	2039
	74,1	889,0	16,9	906,0	1,36	68,0	2040

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

<sup>a</sup> Se ajusta por inflación el valor de la PNC a una tasa del 4% anual.

Bajo el segundo escenario se excluye el costo de focalización, pero aumenta el número de personas a ser cubiertas. El costo de la primera etapa, es decir cubrir personas de 85 años o más que no cuentan con una pensión contributiva (sin focalizar por pobreza), sería equivalente al 0,07% del PIB; aumentar la cobertura a los de 75 años o más, un costo de 0,30% del PIB; aumentar a 70 años o más, un costo del 0,72% al año; cubrir a la población de 66 años y más representaría un costo de 1,43%; y, finalmente, cubrir a la totalidad de las personas de 65 años o más sin una pensión contributiva tendría un costo del 1,66% del PIB en 2038, costo que se mantendría aproximadamente constante en los próximos años (véase el cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Honduras: costo de implementar una PNC de 1.500 lempiras<sup>a</sup> a todas las personas de 65 años y más sin pensión contributiva**  
*(En millones de dólares y porcentajes del PIB de cada año)*

Grupo poblacional que se incorpora anualmente	Costo mensual	Costo directo anual	Costos administrativos (5%)	Costo total anual	Costo total anual (En porcentajes del PIB)	Cobertura porcentaje personas de 65 y más	Año
Primera etapa							
90 años y más	0,6	7,3	0,4	7,6	0,02	2,1	2024
85 años y más	2,2	25,9	1,3	27,2	0,07	7,0	2025
Segunda etapa							
80 años y más	4,0	48,0	2,4	50,3	0,12	11,8	2026
80 años y más <sup>b</sup>	4,3	52,2	2,6	54,8	0,13	11,8	2027
77 años y más	7,6	91,1	4,6	95,7	0,20	19,0	2028
75 años o más	11,3	136,1	6,8	142,9	0,30	26,2	2029
Tercera etapa							
73 años o más	16,2	194,1	9,7	203,8	0,41	34,5	2030
71 años o más	21,9	262,6	13,1	275,7	0,54	42,9	2031
70 años o más	28,4	341,0	17,1	358,1	0,68	51,2	2032
70 años o más <sup>b</sup>	30,8	370,1	18,5	388,6	0,72	51,2	2033

Grupo poblacional que se incorpora anualmente	Costo mensual	Costo directo anual	Costos administrativos (5%)	Costo total anual	Costo total anual (En porcentajes del PIB)	Cobertura porcentaje personas de 65 y más	Año
Cuarta etapa							
69 años o más	38,5	461,9	23,1	485,0	0,87	59,0	2034
68 años o más	47,1	565,5	28,3	593,7	1,03	66,8	2035
67 años o más	57,6	691,5	34,6	726,0	1,22	74,5	2036
66 años o más	69,5	834,2	41,7	875,9	1,43	82,3	2037
Quinta etapa							
65 años o más	82,9	995,2	49,8	1 044,9	1,66	90,1	2038
65 años o más	90,2	1082,4	54,1	1 136,6	1,75	90,1	2039
65 años o más	97,9	1175,1	58,8	1 233,9	1,85	90,1	2040

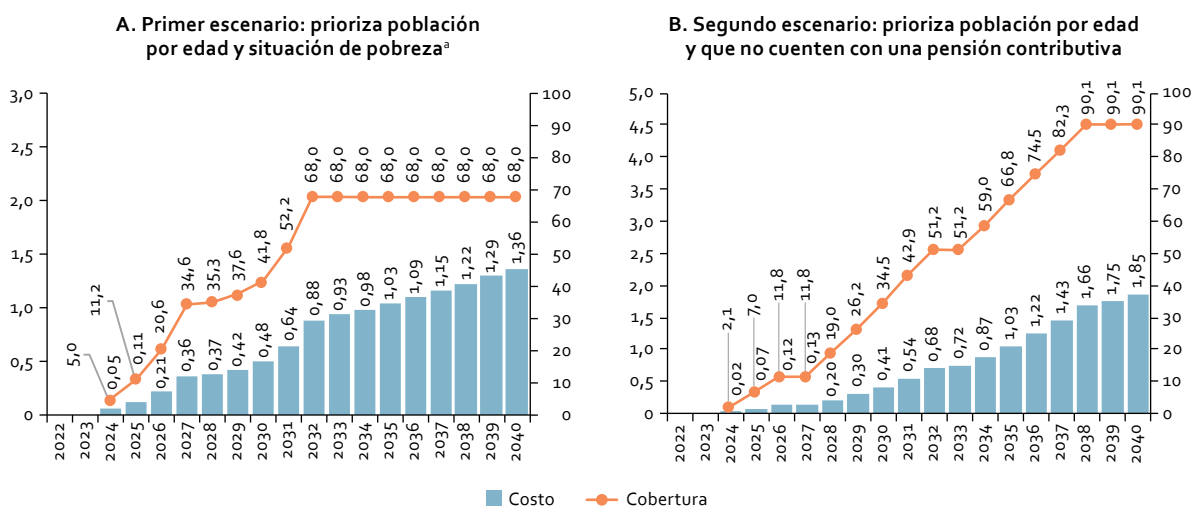
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

<sup>a</sup> Se ajusta por inflación el valor de la PNC a una tasa del 4% anual.

<sup>b</sup> Para 2027 y 2033 se considera una incorporación gradual del grupo poblacional de participantes en dos años, ajustado por su crecimiento poblacional, para mantener un avance progresivo del costo.

El gráfico 7 resume el costo de implementar cada uno de los dos escenarios planteados en esta sección. Estos escenarios presentan una posibilidad de escalonar los costos del programa hasta cubrir las metas de cobertura a futuro. En el primer escenario el costo es del 0,88% del PIB en 2033 una vez cubierta la población de 65 años o más en situación de pobreza; en el segundo escenario, el costo es del 1,66% del PIB en 2038, una vez cubierta la población de 65 años o más que no cuenta con una pensión contributiva de acuerdo con la EPHPM 2021.

**Gráfico 7**  
**Honduras: costo de implementar un programa de pensión no contributiva bajo dos escenarios de priorización**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

<sup>a</sup> Las líneas divisorias representan las sucesivas administraciones de gobierno.

## B. Una microsimulación del posible efecto de establecer un sistema de PNC

Para analizar el efecto en la pobreza de implementar una PNC se utilizan microsimulaciones para evaluar los efectos de una política pública a nivel del individuo, con un análisis que puede ser ex post o ex ante. En este caso se realiza una simulación ex ante y se limita a evaluar el efecto en pobreza y desigualdad de la política. La metodología de microsimulación utilizada fue en base al trabajo de Bourguignon y otros (2002), quienes simularon el efecto en el bienestar y la conducta de una serie de alternativas para el programa de transferencias condicionadas Bolsa Escola, en el Brasil.

Las microsimulaciones permiten modelar impactos distributivos y asumen un equilibrio parcial, una de las principales diferencias con los modelos de equilibrio general. Esta metodología consiste en utilizar una encuesta de hogares (o microdatos) que permitan generar ingresos del hogar contrafactuales con las distintas alternativas de pensión no contributiva. Estos ingresos contrafactuales permiten analizar cuál sería la tasa de pobreza o el índice de Gini si el programa de PNC cubre a toda la población objetivo.

Para este apartado se utiliza una simulación que no considera cambios en el mercado laboral (por ejemplo, en la proporción de personas de 65 años y más que abandonan el mercado laboral por contar con una pensión no contributiva), y únicamente analiza los efectos directos en pobreza y desigualdad durante el primer año de implementación.

El cuadro 11 muestra los resultados de la simulación de implementar un sistema de PNC utilizando el primer escenario; es decir, otorgar la PNC a todas las personas de 65 años y más que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. El escenario 1 reduce la incidencia de la pobreza para personas mayores en 15,7 puntos porcentuales, al pasar esta del 68% al 52,3%. Asimismo, disminuye la intensidad de la pobreza, al disminuir la diferencia de los ingresos de las personas en situación de pobreza respecto a la línea de la pobreza (brecha entre los pobres). Entre las personas de 65 años y más, esta brecha se reduciría de 0,5587 a 0,4073. Para el caso de personas de 65 años y más en situación de extrema pobreza, que corresponden a las dos últimas columnas del cuadro 11, la PNC tendría un impacto mucho mayor. Al incluir a la población de 75 años y más en pobreza extrema, la incidencia de la pobreza extrema de las personas mayores se reduciría en 9 puntos porcentuales, y al alcanzar a las personas de 80 años y más en situación de pobreza, la incidencia de la pobreza extrema se reduciría en 19,1 puntos porcentuales. En total, el escenario 1 permitiría reducir la incidencia de la pobreza extrema de las personas de 65 años o más en 19,2 puntos porcentuales al pasar esta del 34,5% al 15,3%.

**Cuadro 11**  
Honduras: efecto en la pobreza y pobreza extrema y en la brecha entre las personas en situación de pobreza y pobreza extrema de otorgar una PNC a personas de 65 años y más en el primer escenario de implementación progresiva costeados, 2021

	Pobreza		Pobreza extrema	
	Incidencia de la pobreza (En porcentajes)	Brecha entre los pobres (En líneas de pobreza)	Incidencia de la pobreza extrema <sup>a</sup> (En porcentajes)	Brecha entre los pobres extremos <sup>b</sup> (En líneas de pobreza extrema)
Situación inicial sin una PNC	68,0	0,5587	34,5	0,5435
80 años y más en pobreza extrema	67,4	0,5216	29,7	0,5060
75 años y más en pobreza extrema <sup>c</sup>	66,9	0,4919	25,5	0,4702
70 años y más en pobreza extrema <sup>c</sup>	66,5	0,4562	20,4	0,4126
65 años y más en pobreza extrema <sup>c</sup>	66,2	0,4180	15,5	0,3380
90 años y más en pobreza <sup>c</sup>	65,8	0,4169	15,5	0,3380

	Pobreza		Pobreza extrema	
	Incidencia de la pobreza (En porcentajes)	Brecha entre los pobres (En líneas de pobreza)	Incidencia de la pobreza extrema <sup>a</sup> (En porcentajes)	Brecha entre los pobres extremos <sup>b</sup> (En líneas de pobreza extrema)
80 años y más en pobreza <sup>c</sup>	63,5%	0,4095	15,4%	0,3387
75 años y más en pobreza <sup>c</sup>	60,8%	0,4093	15,4%	0,3387
70 años y más en pobreza <sup>c</sup>	57,6%	0,4047	15,3%	0,3393
65 años y más en pobreza <sup>c</sup>	52,3%	0,4073	15,3%	0,3393

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

<sup>a</sup> Muestra la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la población de 65 años y más cuando se llega a cubrir a los diversos grupos poblacionales indicados.

<sup>b</sup> Muestra la brecha en los ingresos de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema respecto a la línea de la pobreza y pobreza extrema al llegar a cubrir a los diferentes grupos poblacionales indicados.

<sup>c</sup> Refiere a los grupos de la población que son incorporados y llegan a ser cubiertos por la PNC, manteniéndose en cada caso a los grupos ya incorporados. Estas estimaciones no consideran las proyecciones poblacionales que se utilizan para la estimación de costos.

El cuadro 12 muestra los resultados de la simulación de implementar un sistema de PNC utilizando el segundo escenario; es decir, otorgar una PNC a todas las personas de 65 años y más que no cuenten con una pensión contributiva, sin priorizar por situación de pobreza y utilizando las metas propuestas en el gráfico 6. En primer lugar, al asignar la PNC a las personas de 85 años y más que no cuentan con una pensión contributiva, la incidencia de la pobreza en personas de 65 años y más se reduce en 3,1 puntos porcentuales. Luego, al incluir a personas de 75 años y más se reduce en 3,5 puntos porcentuales adicionales. Posteriormente, al incluir a las personas de 70 años y más, se reduce la incidencia de la pobreza de personas mayores en 3,3 puntos porcentuales adicionales. Finalmente, al cubrir a la totalidad de personas de 65 años y más, la pobreza en este grupo se reduce en 5,6 puntos porcentuales adicionales. En suma, la pobreza en personas de 65 años y más se reduciría en 15,5 puntos porcentuales al pasar del 68,0% al 52,5%. Así como disminuye la incidencia, disminuye la brecha de la pobreza de 0,5587 a 0,4067 para las personas de 65 años o más, es decir, no sólo se reduce el número de personas en situación de pobreza sino también la intensidad de esta. Al igual que el primer escenario, el segundo escenario tendría mayor impacto en reducir la pobreza extrema, como se muestra en las últimas dos columnas del cuadro 12. La PNC reduciría en 20,9 puntos porcentuales la pobreza extrema de las personas de 65 años y más, al pasar de 34,5% al 13,6%.

Otro elemento que permite analizar las microsimulaciones es el impacto redistributivo de implementar un sistema de PNC. El cuadro 13 presenta la distribución por quintiles de los participantes en los sistemas de pensión contributivo y la propuesta de PNC. El sistema de pensiones contributivo concentra al 77,7% de sus pensionados en los quintiles 4 y 5, siendo este sistema altamente regresivo. El escenario 1, por su parte, es de carácter más igualitario, ya que el 63,8% de sus participantes corresponden a los primeros dos quintiles y el 36,2% a los quintiles cuatro y cinco. El escenario 2, por otro lado, también es de carácter progresivo, y concentra al 47,3% de sus participantes en los primeros dos quintiles, 37,5% en el tercer y cuarto quintil y el 15,3% en el quinto quintil.

**Cuadro 12**  
**Honduras: efecto en la pobreza y pobreza extrema y en la brecha entre las personas en situación de pobreza y pobreza extrema de otorgar una PNC a personas de 65 años y más en el segundo escenario de implementación progresiva costeadado, 2021**

	Pobreza		Pobreza extrema	
	Incidencia de la pobreza (En porcentajes)	Brecha de pobreza entre los pobres (En líneas de pobreza)	Incidencia de la pobreza extrema <sup>a</sup> (En porcentajes)	Brecha de pobreza entre los pobres extremos <sup>b</sup> (En líneas de pobreza extrema)
Situación inicial sin una PNC	68,0	0,5587	34,5	0,5435
85 años y más	64,9	0,5439	29,1	0,4500
75 años y más <sup>c</sup>	61,4	0,4892	23,0	0,4099
70 años y más <sup>c</sup>	58,1	0,4456	18,1	0,3625
65 años y más <sup>c</sup>	52,5	0,4067	13,6	0,2976

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revisión 2022, y Naciones Unidas, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *World Population Prospects 2022*. Véase [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es>.

<sup>a</sup> Muestra la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en la población de 65 años y más cuando se llega a cubrir a los diversos grupos poblacionales indicados.

<sup>b</sup> Muestra la brecha en los ingresos de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema respecto a la línea de la pobreza y pobreza extrema al llegar a cubrir a los diferentes grupos poblacionales indicados.

<sup>c</sup> Refiere a los grupos de la población que son incorporados y llegan a ser cubiertos por la PNC, manteniéndose en cada caso a los grupos ya incorporados. Estas estimaciones no consideran las proyecciones poblacionales que se utilizan para la estimación de costos.

**Cuadro 13**  
**Honduras: distribución por quintiles de ingreso de los participantes del sistema de pensiones contributivo y de las propuestas de sistema de PNC, 2019-2021**  
 (En porcentajes)

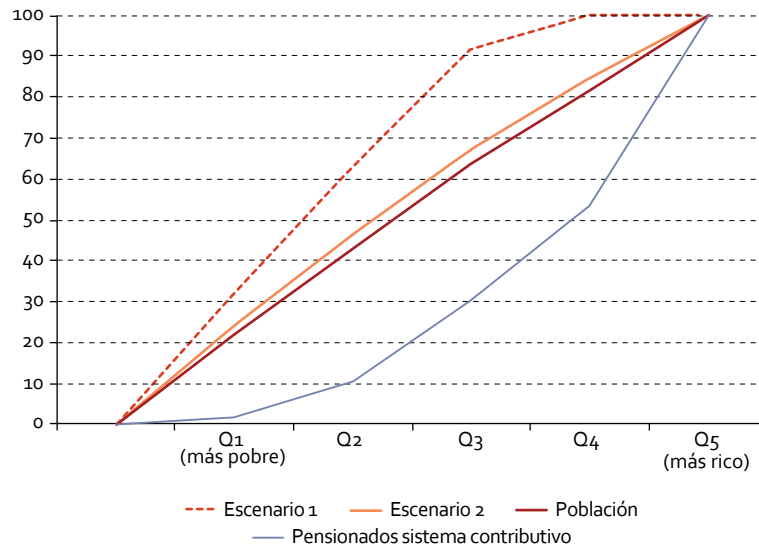
	Personas 65 años y más	Pensionados sistema contributivo <sup>a</sup>	Participantes PNC primer escenario	Participantes PNC segundo escenario
Q1 (más pobre)	21,9	1,8	32,1	24,1
Q2	21,2	8,8	31,2	22,6
Q3	20,4	19,7	28,6	20,4
Q4	18,2	23,2	8,1	17,7
Q5 (más rico)	18,3	46,4	0,0	15,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.

El gráfico 8 representa la distribución de los dos escenarios de PNC comparado con el sistema contributivo. La línea sólida representa la línea de equidistribución, y tanto el primer escenario como el segundo escenario están por encima de esta línea. Sin embargo, el segundo escenario se acerca más a una distribución igualitaria y el primer escenario es de carácter más progresivo. Por el contrario, el sistema contributivo es altamente inequitativo.

**Gráfico 8**  
**Honduras: simulación del efecto redistributivo de los sistemas de PNC, 2021<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Los datos sobre personas que reciben pensiones por el sistema contributivo corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.

Para medir el cambio en la desigualdad en los ingresos se calcula para cada escenario el cambio en el coeficiente de Gini. Al implementar una PNC de 1.500 lempiras focalizando por situación de pobreza (escenario 1), el coeficiente de Gini disminuye en 0,072 puntos, al pasar de 0,615 a 0,543: se reduce 0,056 puntos en la primera etapa, 0,010 puntos adicionales en la segunda etapa, y 0,006 en la tercera etapa.

**Cuadro 14**  
**Honduras: simulación del cambio en el Gini al otorgar una PNC a personas de 65 años y más en situación de pobreza en 2021**

*(Valores de 0 a 1, donde 0= no hay desigualdad y 1= máxima desigualdad)*

	Gini	Intervalo de confianza al 95%	
Situación inicial	0,615	0,574	0,685
80 años o más en pobreza extrema	0,562	0,519	0,616
75 a menos de 80 años en pobreza extrema	0,559	0,518	0,628
70 a menos de 75 años en pobreza extrema	0,555	0,515	0,619
65 a menos de 70 años en pobreza extrema	0,551	0,504	0,603
90 años o más en pobreza	0,551	0,511	0,604
80 a menos de 90 años en pobreza	0,549	0,514	0,622
75 años a menos de 80 años en pobreza	0,548	0,511	0,619
75 a menos de 80 años en pobreza	0,546	0,502	0,602
65 a menos de 70 años en pobreza	0,543	0,505	0,633

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los intervalos fueron calculados utilizando la opción BC = bias-corrected.

Un efecto similar en la desigualdad se obtiene al implementar una PNC de 1.500 lempiras sin focalizar por situación de pobreza (segundo escenario), donde el coeficiente de Gini disminuye en 0,069 puntos al pasar de 0,615 a 0,546 cuando cubre a todas las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión contributiva.

**Cuadro 15**  
**Honduras: simulación del cambio en el Gini al otorgar una PNC a personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva, 2021**

(Valores de 0 a 1, donde 0= no hay desigualdad y 1= máxima desigualdad)

	Gini	Intervalo de confianza al 95%	
Situación inicial	0,615	0,574	0,685
85 años y más	0,564	0,529	0,626
75 años y más	0,558	0,518	0,636
70 años y más	0,552	0,516	0,613
65 años y más	0,546	0,507	0,598

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los intervalos fueron calculados utilizando la opción BC = bias-corrected.

En síntesis, implementar un sistema de PNC dirigido a personas en situación de pobreza tiene un mejor rendimiento en la reducción de la pobreza de las personas de 65 años y más que implementar un sistema de PNC con cobertura universal entre las personas mayores sin pensiones contributivas. Al concentrar los esfuerzos en la población mayor en situación de pobreza, el programa lograría reducir la pobreza en la vejez en 15,7 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 19,2 puntos porcentuales, con un costo equivalente al 0,88% del PIB en 2032. Por otro lado, implementar un sistema de PNC a todas las personas sin pensión contributiva reduce la pobreza en la vejez en 15,5 puntos y la pobreza extrema en la vejez en 20,9 puntos, pero a un costo de 1,66% del PIB en 2038. Resultados similares se encuentran en la reducción de la desigualdad, la PNC focalizada reduce en 0,072 puntos el Gini mientras que la PNC de cobertura universal lo reduce en 0,069. Si bien dirigir la PNC a personas en situación de pobreza puede ser la opción más costo efectiva en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, es necesario tomar en cuenta que se puede excluir a población vulnerable, que ante un shock macroeconómico o un desastre natural puede caer en situación de pobreza sin que cuente con una red de protección social que lo proteja. En este contexto, un sistema de PNC focalizado debería tener la flexibilidad para incorporar población de acuerdo los cambios al entorno económico que enfrenten los hogares.



## V. Conclusiones y recomendaciones

El sistema de pensiones contributivo de Honduras muestra brechas considerables para prevenir la pobreza en la vejez de su población. Abordar esta situación demanda una mayor capacidad de respuesta institucional ante los acelerados cambios que se espera atravesará esta población. Esto se refleja en la escasa cobertura que tiene el sistema en la población económicamente activa y, por tanto, la baja proporción de personas de 65 años y más que accede a una pensión contributiva. A esta escasa cobertura se suma que es un sistema fragmentado en cuatro instituciones públicas, más el régimen opcional complementario, lo que contempla reglas diferentes para los distintos grupos de trabajadores.

Otra limitación del sistema de pensiones contributivo en el país se presenta al no adaptarse a la realidad del mercado laboral y, por el contrario, reproducir las inequidades de este. El mercado laboral formal hondureño muestra importantes desigualdades de género. Únicamente el 46% de las mujeres participa en el mercado laboral, y de las que no participan en el mercado laboral, el 66,8% no lo hace por realizar los quehaceres del hogar, labores de cuidado que no garantizan una pensión en la vejez. El sistema de pensiones contributivo tampoco ofrece opciones a los sectores que generan más empleo en el país: los trabajos por cuenta propia, los trabajos agrícolas, los trabajos en micro y pequeñas empresas y el trabajo doméstico, así como a los trabajadores informales. El sistema de pensiones contributivo de Honduras no incluye a ninguna de estas categorías y carece de políticas públicas que se hayan encaminado a aumentar su cobertura, o la adaptación del sistema al mercado laboral hondureño.

En esta misma línea se reproducen, por tanto, las desigualdades de género que caracterizan al mercado laboral, excluyendo a la mayoría de las mujeres que no participan en el mercado laboral, para acceder a sus prestaciones por la baja participación en el mercado laboral y por el no reconocimiento del trabajo doméstico y de las tareas vinculadas al trabajo de cuidados no remunerado en el hogar.

Por otro lado, la baja cobertura del sistema de pensiones contributivo lleva a que la mayoría de las personas de 65 años y más dependan económicamente de otros miembros del hogar, y que carezcan por tanto de autonomía económica. Además, una proporción importante (el 22,0%) de las personas mayores dependen todavía de su ingreso laboral, principalmente en el caso de los hombres y residentes en el área rural. Estas situaciones se reflejan en una incidencia de la pobreza del 68,0% para las personas de 65 años y más y una incidencia de la pobreza extrema del 34,5% para esta misma población.

Ante las importantes brechas de cobertura del sistema de pensiones contributivo para brindar pensiones adecuadas a todas las personas de 65 años o más y las limitaciones del mercado laboral hondureño de generar oportunidades de trabajo decente que garanticen el derecho a la seguridad social, se propone establecer un sistema de pensiones no contributivo en el país. Este sistema no está vinculado al mercado laboral y ofrece una pensión no contributiva que busca prevenir la pobreza en la vejez. Este tipo de sistemas se han implementado a nivel global con resultados positivos en la reducción de la pobreza en la vejez y con impactos indirectos positivos en la seguridad alimentaria, la autonomía de las personas mayores y en la mejora de las capacidades humanas del resto de los miembros del hogar.

Se realizaron microsimulaciones para saber el efecto de implementar un sistema de PNC en el país, considerando dos escenarios. Por un lado, entregar una PNC a personas de 65 años y más que se encuentran en situación de pobreza reduce la incidencia de la pobreza en la vejez en 15,7 puntos porcentuales, y el índice de Gini en 0,072, al pasar de 0,615 a 0,543. Esta estrategia se implementa en tres etapas cubriendo en la primera etapa al 11,2% de las personas de 65 años o más alcanzando un costo anual equivalente al 0,11% del PIB; en la segunda al 37,6% y un costo del 0,42% del PIB; en la tercera al 68,0% y un costo del 0,88% del PIB en 2032. Por otro lado, otorgar una PNC a todas las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión contributiva reduciría la incidencia de la pobreza en la vejez en 15,5 puntos porcentuales y disminuiría la desigualdad, medida en el índice de Gini, en 0,069 puntos alcanzando a cubrir al 90,1% de las personas de 65 años o más a un costo del 1,66% del PIB, anualmente. Con estos resultados, un sistema de PNC que se enfoque en la población en situación de pobreza como es el primer escenario resulta ser más costo efectivo, aunque en esta evaluación debe considerarse la alta magnitud de la pobreza entre las personas mayores en el país y la importancia de cubrir a esta población ante eventos críticos que puedan repercutir sobre su bienestar.

Además de avanzar en la implementación de este sistema, se sugiere identificar otras opciones que puedan contribuir a expandir la cobertura contributiva en el país. Entre estas, se pueden identificar el monotributo para trabajadores independientes y la extensión de la cobertura previsional a las trabajadoras domésticas, medidas que podrían tener impacto en incorporar más cotizantes al sistema, reducir las importantes desigualdades de género y aumentar las pensiones mínimas con niveles de suficiencia al menos mayores al costo de la canasta básica. También es necesario consolidar las políticas del sistema de protección social hondureño, incluyendo en materia de políticas integrales de cuidados. La promoción de la corresponsabilidad en el trabajo de cuidados no remunerado permitiría que más mujeres participen del mercado laboral regulado. Junto a ello, es clave fortalecer medidas de formación que permitan que los trabajadores mejoren sus habilidades y se generen puestos de trabajo formales con acceso garantizado al sistema de protección social contributivo.

En este contexto, un sistema de PNC debe ser parte de un conjunto de políticas integrales para las personas mayores. Es necesario acompañar su diseño e implementación con un fortalecimiento de la oferta de salud especializada, de vivienda y políticas de educación. Estas políticas contribuirán al bienestar de las personas en sus múltiples dimensiones.

## Bibliografía

- Altamirano, A. y otros (2018), *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arenas de Mesa, A. (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (2023), "Introducción", Arenas de Mesa y Robles (eds.) (2023) *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar hacia la sostenibilidad con solidaridad*, Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila, (2023), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, Publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Banco Central de Honduras (2023), Honduras en cifras 2019 - 2022. Tegucigalpa: BCH. Disponible [en línea] <https://www.bch.hn/estadisticos/GIE/LIBHonduras%20en%20cifras/Honduras%20en%20Cifras%202019-2022.pdf>.
- Bando, R., S. Galiani y P. Gertler (2017), *The Effects of Non-Contributory Pensions on Material and Subjective Well Being*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barr, N. y P. Diamond (2006), "The economics of pensions", *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), pág. 15–39. Disponible [en línea] <http://www.jstor.org/stable/23607164>.
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bourguignon, F., F. Ferreira y P. Leite (2002), "ExAnte Evaluation of Conditional Cash transfer Programs: The Case of Bolsa Escola", *Policy Research Working Paper*; No. 2916. Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (en prensa), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023b), "Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe ". Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/acerca?bd=>.
- \_\_\_\_\_(2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2012), *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*, (LC/L.3575), Santiago.
- Comisión Interventora IHSS (2014), Primer informe de la Comisión Interventora del Instituto Hondureño del Seguro Social.

- CNBS (Comisión Nacional de Bancos) (2023), Reporte de inclusión financiera en Honduras.  
\_\_\_\_\_(2021), Reporte de inclusión financiera en Honduras.
- Duflo, E. (2003), "Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa", *World Bank Economic Review*, Vol 17, No. 1, 1-25. Washington, DC: World Bank.
- Etxeberria Mauleon, X. (2014), "Autonomía moral y derechos humanos de las personas ancianas en condición de vulnerabilidad", en S. Huenchuan y R. Rodríguez (eds.), *Autonomía y dignidad en la vejez: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores* (LC/L.3942). Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2023), World Economic Outlook Data Base. Disponible [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>.
- Martínez, Y. (2003), *Pobreza, seguridad social y desarrollo humano en Honduras*. Tegucigalpa: PNUD, Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible.
- Mason, A. y R. Lee (2011), *El envejecimiento de la población y la economía generacional: resultados principales* (LC/W.442). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Olivera, J. (2017), "Objetivos y efectos de las pensiones no contributivas", en *Ideas para una Reforma de Pensiones* (pág. 129-161). Universidad San Martín de Porres.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo) (2020), *Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras*. Honduras: Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.
- \_\_\_\_\_(2014a), *Análisis actuarial, legal, de cobertura y gobernanza del sistema de seguros sociales de Honduras*. Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2014b), *Honduras: Valuaciones actuariales del IHSS, INJUPEMP e INPREMA: con corte al 31 de diciembre de 2012*. Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2014c), *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_\_\_(2014d), *Análisis de la legislación hondureña de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. Ginebra: Departamento de Protección Social, OIT.
- \_\_\_\_\_(2012a), R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Disponible [en línea] [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).
- \_\_\_\_\_(2012b), *La protección social en Honduras: informe para discusión*. Ginebra: OIT.
- OPS/CEPAL (Organización Panamericana de la Salud/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Perspectivas demográficas del envejecimiento poblacional en la Región de las Américas*. Washington, DC. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.37774/9789275326794>.
- Stampini, M. y otros (2015), "Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina", *Documento de trabajo del BID* N° 591. Washington, D.C., BID.
- Zablah, R. (2014), "Los desafíos de la Seguridad Social en Honduras", en Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) (Ed.), *Estudios sobre Seguridad Social. 60 años de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social*. Madrid, OISS.

Uno de los objetivos centrales de los sistemas de pensiones es contribuir a prevenir y erradicar la pobreza en la vejez. En América Latina y el Caribe los sistemas de pensiones no contributivos han jugado un papel central en el avance hacia este objetivo. Este documento aborda el estado actual y los desafíos del sistema de pensiones en Honduras, incluidos los retos de cobertura y suficiencia de sus prestaciones. En atención a la mayoritaria proporción de la población de personas mayores que hoy carece de acceso al sistema de pensiones en ese país, se analizan opciones para la implementación de un sistema de pensiones no contributivo y se evalúan sus posibles impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Se plantea que es posible avanzar en el diseño de un sistema de pensiones no contributivo desde una perspectiva de sostenibilidad integral, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas mayores en el país.