

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Experiencias, lecciones y desafíos para el diseño e implementación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras

Andrea Palma Roco



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

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](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



Experiencias, lecciones y desafíos para el diseño e implementación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras

Andrea Palma Roco



Este documento fue elaborado por Andrea Palma Roco, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de la asistencia técnica solicitada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de Honduras, como parte de las actividades del proyecto “Transformación económica productiva, ecológica y socialmente justa”, 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. El proyecto forma parte del programa de cooperación CEPAL/BMZ-GIZ.

La autora agradece los aportes sustantivos realizados por Nincen Figueroa y Juan Vila, ambos Asistentes de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Agradece también los comentarios y orientaciones de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social, y Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la misma División, así como los comentarios de Carlos Maldonado, Oficial de Asuntos Sociales de esa División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México.

En especial agradece al equipo de la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras por el diálogo y las reuniones de trabajo que favorecieron el desarrollo de la asistencia técnica y por el material proporcionado para la elaboración de este documento. En particular, agradece a Rafael del Cid, Director del Centro Hondureño para el Estudio de Políticas de Estado en el Sector Social (CHEPES), y a Rider Calix, Director de Estrategia y Vinculación Externa, ambos de la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras.

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

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2025/114
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500766[S]

Esta publicación debe citarse como: Palma Roco, A. (2025). Experiencias, lecciones y desafíos para el diseño e implementación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2025/114). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

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

Introducción	5
I. Marco conceptual: protección social, derechos y desarrollo social inclusivo	9
A. Protección social como derecho humano y pilar del desarrollo social inclusivo	9
B. Universalismo sensible a las diferencias como principio transversal	10
II. Ciclo de política pública aplicada a las políticas de protección social	13
A. Identificación del problema	14
1. Consideraciones para un Sistema de Pensiones no Contributivo (SPNC) en Honduras	15
B. Elaboración del diseño	18
1. Consideraciones de diseño de un SPNC en Honduras	18
2. Consideraciones para la creación de un SPNC en Honduras	21
C. Implementación	21
III. Condiciones habilitantes en el diseño e implementación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras	25
A. Dimensión normativa	25
B. Dimensión organizacional	26
1. Estructura organizacional: nivel central y territorial	27
2. Coordinación intersectorial y descentralización con criterios comunes	29
3. Gobernanza participativa y legitimidad democrática	29
4. Recursos humanos y capacidades institucionales	29
C. Dimensión técnico-operativa	30
1. Flujograma de operación y procesos estandarizados	31
2. Territorialización e implementación gradual	33
3. Sistema de información interoperable y seguro	34
D. Dimensión financiera	34
1. Fuentes de financiamiento y articulación con el ciclo presupuestario	36
2. Transparencia fiscal y rendición de cuentas	36
3. Protección social como inversión estructural	36

IV. Monitoreo, evaluación y mejora continua en el diseño e implementación de la pensión no contributiva en Honduras	37
A. Dimensiones del sistema de monitoreo y evaluación	37
1. Cobertura	37
2. Suficiencia	37
3. Eficiencia operativa	38
4. Impacto en pobreza	38
5. Rendición de cuentas y retroalimentación	38
B. Infraestructura de datos y enfoque interoperable	38
C. Evaluación externa y mecanismos de aprendizaje	38
D. Transparencia y rendición de cuentas	39
E. Relevancia estratégica.....	39
V. Comunicación pública en la implementación del SPNC en Honduras	41
A. Campañas de información multicanal y culturalmente pertinentes.....	41
B. Canales de escucha y retroalimentación ciudadana	42
C. Protocolos de atención con enfoque de derechos.....	42
D. Gobernanza comunicacional y articulación interinstitucional.....	42
E. Transparencia, confianza y sostenibilidad.....	43
VI. Potencial de alianzas regionales y multilaterales en el diseño e implementación del SPNC en Honduras	45
VII. Síntesis de lecciones y desafíos en el diseño e implementación del SPNC en Honduras.....	47
Bibliografía	51
Cuadros	
Cuadro 1	Honduras: fuente de ingresos de las personas de 65 años y más, según sexo, lugar de residencia y quintiles de hogares según ingreso per cápita, 2023
	16
Cuadro 2	Honduras: estimación de costos de implementación del SPNC según cobertura en el año 1 y el año 2
	36
Gráficos	
Gráfico 1	Honduras: situación de pobreza y pobreza extrema de la población de 65 años y más, según sexo y lugar de residencia, 2023.....
	16
Gráfico 2	América Latina (18 países ^a) y Honduras: evolución de la población de 65 años y más en situación de pobreza y pobreza extrema, 2001-2023
	17
Diagramas	
Diagrama 1	Propuesta organizacional para la institucionalidad del sistema de pensiones no contributivo (SPNC).....
	28
Diagrama 2	Propuestas para el flujo del proceso de implementación del sistema de pensiones no contributivo (SPNC).....
	33

Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta tres trampas estructurales que obstaculizan su desarrollo: baja capacidad para crecer, alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y bajas capacidades institucionales y gobernanza poco efectiva (CEPAL, 2024a). Estas trampas no solo perpetúan la exclusión, sino que erosionan la cohesión social y debilitan la confianza en las instituciones democráticas. En este contexto, avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes se vuelve una condición habilitante para superar estas limitaciones históricas (Arenas de Mesa, 2023). Lejos de ser una carga fiscal o un recurso de última ratio, la protección social emerge como una dimensión estratégica para romper estas trampas y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. Como plantea la CEPAL, no hay crecimiento sostenible sin cohesión social, y esta sólo puede lograrse mediante políticas públicas que garanticen derechos y fortalezcan el contrato social (CEPAL, 2024a).

Los sistemas de protección social en la región han avanzado significativamente en su consolidación como instrumentos fundamentales para contribuir a garantizar derechos y reducir la pobreza y la desigualdad. Uno de los componentes clave de estos avances ha sido la creación e implementación de sistemas de pensiones no contributivos, integrados a los sistemas de pensiones nacionales, con el propósito de erradicar la pobreza en la vejez. Estas pensiones representan transferencias monetarias regulares, sostenidas por marcos legales e institucionales que les otorgan estabilidad y legitimidad (Arenas de Mesa, 2019).

La evidencia muestra que la adopción de estas políticas ha contribuido a disminuir de forma notable la pobreza entre las personas mayores en los países donde han sido implementadas. A pesar de estos progresos en la región, Honduras continúa enfrentando desafíos estructurales que le impiden avanzar hacia un sistema de protección social universal. De hecho, según datos actualizados a 2024, solo cinco países de los 33 que conforman la región aún no han incorporado un sistema de pensiones no contributivo para las personas mayores, entre ellos Honduras (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

Este informe presenta las principales lecciones aprendidas a partir del acompañamiento técnico realizado por la CEPAL a la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras (SEDESOL) entre 2022 y 2024¹, con foco en la propuesta de diseño e implementación de un sistema de pensiones no contributivo para

¹ Esta asistencia fue brindada en el marco del Proyecto CEPAL–BMZ/giz “Transformación económica productiva, ecológica y socialmente justa”.

personas mayores. El propósito es sistematizar tanto los aprendizajes obtenidos como las propuestas técnicas desarrolladas y las recomendaciones estratégicas formuladas para avanzar en su implementación, concebida como un hito inicial en la construcción de un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente en Honduras.

El documento se estructura en torno a los componentes esenciales del diseño e implementación de un sistema de pensiones no contributivo, siguiendo un enfoque analítico y aplicado al contexto hondureño. Su organización permite comprender de manera integrada los fundamentos conceptuales, las dimensiones institucionales y las condiciones operativas necesarias para avanzar hacia una política de esta naturaleza que sea sostenible.

El texto parte abordando algunos elementos de un marco conceptual sobre protección social, derechos y desarrollo social inclusivo. Este apartado retoma la noción de *universalismo sensible a las diferencias*, destacando la necesidad de políticas universales que reconozcan las desigualdades estructurales de género, edad, territorio y las necesidades particulares de que son objeto distintos grupos de población.

A continuación, se desarrollan los fundamentos técnicos de un sistema de pensiones no contributivo (SPNC), con énfasis en la secuencia del ciclo de política pública: diagnóstico, diseño, aprobación, implementación y evaluación. Se explica cómo el diseño técnico y normativo del sistema podría construirse de manera progresiva, iniciando potencialmente por un Decreto PCM² que sienta las bases para una ley permanente, lo que permitiría una transición ordenada hacia la institucionalización del derecho a una pensión básica en la vejez.

El cuerpo central del documento aborda las dimensiones de la institucionalidad social necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema:

- Normativa, referida a los instrumentos jurídicos habilitantes.
- Organizacional, que define la estructura del SPNC dentro de SEDESOL, con una propuesta de unidades centrales y territoriales responsables de la gestión y coordinación.
- Técnico-operativa, que describe las consideraciones respecto de la planificación territorial, los instrumentos y flujos de gestión, la interoperabilidad de los sistemas de información y la capacitación requerida por parte de los equipos.
- Financiera, que analiza la sostenibilidad presupuestaria del SPNC, presenta escenarios de costos estimados y plantea la vinculación de la implementación del sistema con el ciclo fiscal nacional.

El informe también incluye una sección específica sobre elementos vinculados al monitoreo y evaluación de la política, donde se presenta una propuesta de indicadores de cobertura, suficiencia y eficiencia del SPNC que pueda ser creado, así como mecanismos de auditoría social y transparencia digital mediante el fortalecimiento del Sistema de Información y Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO).

Posteriormente, el documento aborda los aspectos comunicacionales y algunas consideraciones sobre la articulación con la cooperación internacional para la implementación del SPNC, proponiendo estrategias de comunicación pública orientadas a generar legitimidad y confianza social, además de promover alianzas técnicas y financieras que contribuyan a la sostenibilidad del SPNC en el tiempo.

Finalmente, el texto concluye con una síntesis de experiencias, lecciones y desafíos que resalta la importancia de la coordinación interinstitucional, la estabilidad normativa y la voluntad política como condiciones habilitantes para consolidar una política de protección social que garantice ingresos dignos y permanentes a las personas mayores en Honduras.

² PCM es la sigla de Presidencia del Consejo de Ministros. En Honduras, al igual que en otros países con regímenes presidenciales, la presidencia coordina directamente las acciones del gabinete y puede emitir decretos ejecutivos denominados "Decretos PCM", firmados por el Presidente de la República junto con el o los ministros competentes.

Es importante destacar el valor del trabajo colaborativo sostenido entre la CEPAL y los equipos técnicos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social (SEDESOL) de Honduras, cuya activa participación permitió la discusión de diversos elementos que podrían dar lugar a la creación de un Programa de Pensiones No Contributivas "Pensiones Solidarias", bajo dependencia de SEDESOL, incluyendo la elaboración de un flujograma de implementación, concebido como una herramienta operativa clave para ordenar y guiar el proceso de puesta en marcha del programa en el territorio. Los materiales consolidados en el proceso de intercambio desarrollado pueden retomarse para futuros procesos en esta materia en el país.

I. Marco conceptual: protección social, derechos y desarrollo social inclusivo

La protección social ha dejado de ser concebida exclusivamente como un conjunto de programas asistenciales focalizados, para consolidarse como un derecho humano fundamental, indispensable para la construcción de sociedades más justas, cohesionadas y sostenibles. En el contexto de América Latina y el Caribe, y en particular para países como Honduras, este enfoque representa una transformación paradigmática, que vincula la garantía de derechos sociales con el desarrollo social inclusivo, la equidad territorial y la justicia social.

A. Protección social como derecho humano y pilar del desarrollo social inclusivo

Los sistemas de protección social deben garantizar el acceso universal a prestaciones y servicios de calidad, eliminando las barreras estructurales que perpetúan las desigualdades históricas, especialmente hacia grupos tradicionalmente excluidos. Su propósito no es solo aliviar la pobreza, sino asegurar las condiciones necesarias para que todas las personas ejerzan plenamente sus derechos a lo largo del ciclo de vida, desde la infancia hasta la vejez. Dichos sistemas deben ser también integrales en su coordinación con los sectores y niveles de gobierno que intervienen en su implementación; resilientes en su capacidad de preparación, prevención, mitigación y adaptación frente a diversos eventos y riesgos; y sostenibles en la capacidad para resguardar los compromisos presentes y futuros (CEPAL, 2024b).

La concepción universal de la protección social se alinea también con la consolidación de la concepción de desarrollo social inclusivo, al centro de las estrategias de desarrollo de los países. Este enfoque está centrado en las personas y en la mejoría de sus niveles de bienestar. Para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo se requiere la implementación de políticas públicas integrales que respondan simultáneamente a las necesidades sociales más urgentes y a los objetivos de un crecimiento económico alto, sostenido, inclusivo y sostenible. Esta articulación es clave, ya que las políticas sociales no solo deben cubrir déficits estructurales en acceso a derechos y servicios, sino también actuar como catalizadoras del desarrollo

económico, fortaleciendo el desarrollo de capacidades humanas, reduciendo brechas estructurales y propiciando una mayor cohesión social. De este modo, se contribuye a erradicar la pobreza y el hambre, reducir las desigualdades, y garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (CEPAL, 2025; CEPAL, 2024c).

En este marco, la institucionalidad social, entendida como el conjunto articulado de “[...] reglas, recursos operativos, financieros, humanos y tecnológicos, y estructuras organizacionales” mediante los cuales los Estados diseñan, implementan, gestionan y evalúan sus políticas sociales (CEPAL, 2023, pág. 27), adquiere un papel protagónico. La institucionalidad se compone de cuatro dimensiones (CEPAL, 2023 y 2020; Martínez y Maldonado, 2019):

- i) Normativa: define los derechos garantizados, las competencias institucionales y los marcos legales que respaldan las políticas sociales.
- ii) Organizacional: refiere a la estructura formal y los modelos de toma de decisiones, comunicación y coordinación para la implementación de las políticas. Contempla las instituciones rectoras, mecanismos de coordinación intersectorial, niveles de gobierno y esquemas de gobernanza multinivel.
- iii) Técnico-operativa: refiere a los instrumentos y herramientas necesarios para implementar políticas, e incluye las capacidades profesionales, herramientas de gestión y vinculadas con la transparencia y rendición de cuentas, los sistemas de información y registros sociales, y las metodologías de focalización y monitoreo.
- iv) Financiera: involucra la disponibilidad de recursos suficientes, estables y progresivos para sostener y ampliar las prestaciones y servicios sociales.

Estas cuatro dimensiones son interdependientes. La ausencia o debilidad de una de ellas puede comprometer la efectividad de todo el sistema. Por ejemplo, un buen diseño normativo no garantiza impacto si no existen capacidades operativas o recursos adecuados para implementarlo. Como ha indicado la CEPAL (2023), es clave avanzar hacia una institucionalidad social fortalecida, que supere la fragmentación programática y fomente la construcción de sistemas articulados, con rectorías claras, marcos legales robustos, plataformas digitales interoperables, participación ciudadana efectiva y mecanismos de evaluación y transparencia.

En el caso particular de Honduras, este enfoque adquiere una relevancia especial. El país enfrenta profundas brechas en cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de su sistema de protección social (Holz y otros, 2023), especialmente respecto de las personas mayores, quienes en su mayoría están fuera del sistema de protección social contributivo y carecen de ingresos suficientes en la vejez (Delgado Chavarría, 2024) (véase la sección B.1.a). En este contexto, la creación de una pensión no contributiva para personas mayores representa una transición normativa crucial: permite dar una respuesta inmediata y estructurada a la exclusión existente, al tiempo que abre espacio para avanzar gradualmente en una sostenibilidad normativa y financiera.

Esta estrategia constituye un primer paso institucional hacia la consagración de la seguridad económica en la vejez, y refuerza el rol del Estado como garante de derechos en contextos de alta desigualdad.

B. Universalismo sensible a las diferencias como principio transversal

Avanzar hacia el desarrollo social inclusivo demanda la erradicación de las barreras estructurales detrás de las desigualdades y la exclusión, y el reconocimiento y participación de las personas. Esto requiere de políticas universales y sensibles a las diferencias que puedan incidir directamente sobre dichas barreras (CEPAL, 2025).

La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020) plantea que los sistemas de protección social deben avanzar hacia un universalismo sensible a las diferencias, lo que implica garantizar prestaciones para toda la población a lo largo del ciclo de vida, reconociendo y abordando las desigualdades estructurales que afectan en mayor grado a ciertas poblaciones como las mujeres, las personas mayores, las personas con discapacidad, las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas, las personas afrodescendientes y las personas migrantes. La implementación efectiva de este enfoque exige superar la fragmentación institucional, fortalecer la articulación intersectorial y consolidar marcos normativos, institucionales y financieros que garanticen sostenibilidad y equidad en el acceso a derechos sociales

Esta perspectiva resulta especialmente pertinente para el contexto hondureño, donde persisten profundas brechas de cobertura previsional, especialmente entre las personas mayores que viven en zonas rurales, las mujeres sin historial contributivo y las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas con menor acceso a servicios sociales. En particular, como se desarrolla a continuación, esta política permitiría reducir desigualdades de género largamente sedimentadas y expresadas en la desigual cobertura entre hombres y mujeres en el sistema de pensiones (véase la sección B.1.a)).

Desde esta mirada, implementar un sistema de pensiones no contributivo no solo mejora las condiciones materiales de vida en la vejez, sino que también refuerza el contrato social al reconocer la diversidad como un valor público que debe ser protegido por el Estado (CEPAL, 2023).

II. Ciclo de política pública aplicada a las políticas de protección social

El ciclo de políticas públicas, como marco de análisis, permite representar un proceso complejo donde actores, factores, prácticas e ideas se entrelazan (Maldonado y Palma, 2013) en un escenario político cuyo principal objetivo es abordar los problemas que generan condiciones de desprotección para las y los ciudadanos y, con ello, enfrentar la desigualdad y avanzar hacia la construcción y consolidación de un sistema de bienestar.

En este contexto, resulta pertinente revisar aquellos aspectos centrales del ciclo de políticas públicas que permiten pasar del qué hacer al cómo implementar las acciones que posibilitan el cumplimiento efectivo de los compromisos gubernamentales. En el ciclo de políticas públicas, identificar un problema y levantar diagnósticos abre caminos para la búsqueda de alternativas de solución y la elaboración del diseño de política posibilita la generación de acuerdos técnicos como antesala a la generación de acuerdos políticos necesarios en la trayectoria de aprobación; mientras que la implementación constituye la expresión concreta de los compromisos adquiridos por la autoridad y es allí donde la voluntad política es valorada por las y los ciudadanos.

Es importante comprender que las etapas del ciclo de las políticas públicas, como el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación, no se suceden de manera lineal ni estrictamente secuencial. Los procesos de formulación de políticas responden a dinámicas más complejas y no lineales, caracterizadas por la superposición de fases, la irrupción de ventanas de oportunidad y la interacción entre múltiples actores con marcos interpretativos diversos (CEPAL, 2023). En esta perspectiva, el ciclo de políticas debe entenderse como un proceso iterativo y dinámico, donde distintas fases pueden operar en paralelo o retroalimentarse mutuamente. Esta comprensión es clave para el diseño de políticas de desarrollo social eficientes, adaptativas y sostenibles, especialmente en contextos de alta incertidumbre institucional o fragmentación. Por ello, el fortalecimiento de la institucionalidad social requiere no solo de capacidades técnicas y normativas, sino también de la capacidad de coordinar tiempos, actores y decisiones a lo largo del proceso, con flexibilidad y visión estratégica.

La fase de implementación es fundamental en el ciclo de una política pública. Es crucial llevar a cabo una serie de acciones que implican el desarrollo y la optimización de diversos aspectos normativos, institucionales, financieros y comunicacionales. La implementación efectiva de estas políticas requiere no solo la creación de marcos legales adecuados y el fortalecimiento de las estructuras institucionales, sino también la adecuada asignación y gestión de recursos humanos y financieros, así como estrategias de comunicación eficaces. Estas últimas son importantes desde el punto de vista instrumental, para comunicar de forma eficaz los beneficios y procesos de inclusión de las personas participantes; y desde el punto de vista político, para comunicar el sentido de la política o programa en términos de derechos y bienestar colectivo, y ayudar a fortalecer su legitimidad ante eventuales cuestionamientos sobre uso político o falta de pertinencia social o económica.

Este proceso de implementación es vital para consolidar la legitimidad de las instituciones gubernamentales, ya que la capacidad de estas instituciones para ejecutar políticas de manera transparente y eficiente, entre otros factores, se refleja directamente en la percepción pública de su legitimidad y eficacia. Una implementación robusta y bien coordinada de un programa social como un SPNC contribuye a la mejora de las condiciones de vida de la población mayor, reduciendo tanto la pobreza como las desigualdades.

Por tanto, la atención a los detalles en la fase de implementación es fundamental para alcanzar el éxito de las políticas públicas en términos de resultados tangibles. Así también, permite avanzar en el fortalecimiento de la confianza pública en las instituciones, creando un ciclo positivo de legitimidad y efectividad en la gobernanza.

La percepción de las y los ciudadanos sobre la transformación de las promesas políticas en acciones concretas, generadoras de oportunidades reales para la sociedad, incide directamente en la construcción de una mayor confianza hacia la institucionalidad pública, y con ello fortalece la cohesión social. Este desafío implica transitar del qué hacer al cómo implementar de manera exitosa las políticas públicas y, en el caso analizado, las políticas de protección social. A continuación, se revisarán las etapas del ciclo de política pública, incorporando consideraciones para avanzar en un SPNC en Honduras.

A. Identificación del problema

La identificación del problema y el levantamiento de un diagnóstico integral abren caminos para la búsqueda de alternativas de solución. Este proceso no solo permite dimensionar el alcance del problema, sino también analizar las brechas existentes entre las políticas o programas actuales y las realidades en las que es necesario intervenir. Al identificar y caracterizar a las personas que serán sujetos de protección social bajo una determinada política pública, pueden dirigirse los esfuerzos de manera adecuada, garantizando así una respuesta más efectiva y pertinente.

La etapa de diagnóstico es crucial para establecer prioridades y secuencias de acción, así como para identificar los recursos y capacidades necesarios para la implementación de la política pública. Involucrar a los actores clave desde el inicio, incluyendo a la población objetivo, expertos en la materia y representantes de diferentes sectores de la sociedad, ayuda a que las soluciones propuestas sean más realistas, viables y sostenibles.

Para abordar eficazmente un problema social y formular políticas públicas, es esencial disponer de información detallada sobre el contexto político, social, económico y cultural del país, lo que permitirá identificar ejes de poder y generar consenso en la agenda pública. Es crucial reconocer el origen de la voluntad política para incluir un problema en la agenda y entender las razones por las que se decide formular o modificar una política en un momento determinado. Esto proporciona un contexto político y revela los actores involucrados. Identificar el problema social implica delimitar las situaciones o

contingencias que se pretenden abordar, considerando su carácter multidimensional para diseñar políticas efectivas. Además, es necesario determinar si el problema requiere una política sustantiva (estructural) o instrumental (paramétrica) y asegurar que existan las instituciones, capacidades técnicas, infraestructura y financiamiento necesarios para su implementación.

Dimensionar el alcance del problema y las brechas de protección es fundamental para adaptar la política a las diferencias territoriales. También es importante identificar y caracterizar a la población objetivo para dimensionar adecuadamente la política o programa. Durante el proceso de diagnóstico, describir el problema y la población objetivo, entre otros factores, permite estimar los recursos necesarios y facilita la generación de consensos entre los actores. Por último, es esencial verificar los aspectos normativos, organizacionales, de gestión, registros, información, financieros y cultura organizacional que pueden facilitar u obstaculizar la formulación e implementación de la política pública o programa social.

1. Consideraciones para un Sistema de Pensiones no Contributivo (SPNC) en Honduras

Los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad que afectan a la población mayor en Honduras han adquirido creciente visibilidad en el debate público y en las instancias de formulación de políticas sociales. Estas problemáticas se ven agravadas por la baja cobertura del sistema de protección social contributivo, la alta informalidad laboral durante la vida activa y la persistencia de desigualdades de género y territoriales, entre otras.

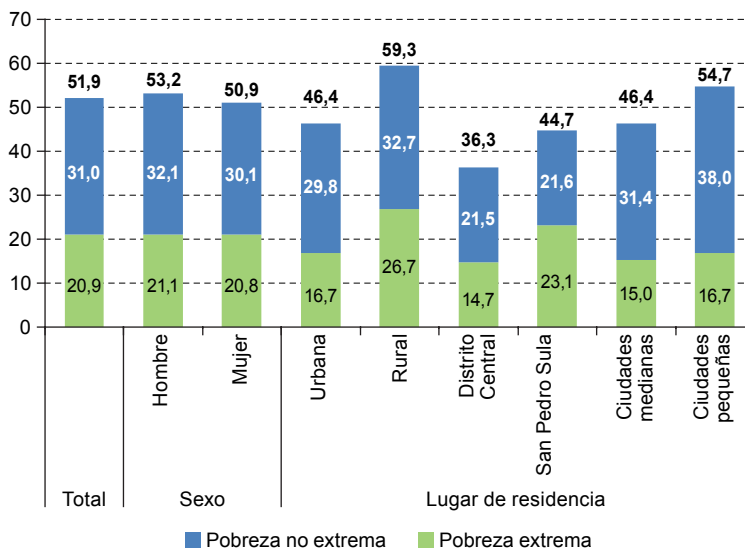
En este escenario, la erradicación de la pobreza en la vejez se ha constituido en uno de los principales desafíos del Estado hondureño en su relación con las personas mayores, particularmente con las mujeres que han dedicado su vida al trabajo de cuidado no remunerado. Muchas de ellas, además, enfrentan condiciones aún más críticas cuando quedan a cargo del cuidado de sus nietos y nietas ante los efectos de la migración de sus hijas e hijos. En este contexto, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se propuso identificar alternativas de solución viables para enfrentar esta problemática de forma estructural y con perspectiva de derechos, dando origen al proceso de diseño de una pensión no contributiva orientada a garantizar la seguridad económica básica en la vejez.

En 2023, Honduras contaba con una población aproximada de 456.954 personas de 65 años y más, quienes representaban el 4,3% de la población total del país³. En 2023, 51,9% de las personas de 65 años o más vivían en situación de pobreza. Dicha incidencia de la pobreza es mayor entre los hombres, en las áreas rurales y en las ciudades pequeñas (53,2%, 59,3% y 54,7%, respectivamente). La incidencia de la pobreza extrema también es bastante alta entre las personas de 65 años y más, llegando al 20,9% en ese año. Así también, la pobreza extrema es más alta en el área rural (26,7%) (véase el gráfico 1).

Es importante consignar que la mayoría de las personas de 65 años y más (66%) no recibe ingresos por concepto de una pensión o de empleo remunerado, por lo que dependen de los ingresos de otros miembros del hogar (véase el cuadro 1). Esta situación es especialmente compleja desde una perspectiva de género: 77,9% de las mujeres, comparado con 48,8% de los hombres, carece de ambas fuentes de ingresos. Esta falta de autonomía económica, sumada a la pérdida de autonomía por la edad, limita su capacidad de tomar decisiones sobre los recursos que les proporcionan bienestar y reduce su autodeterminación (Delgado Chavarría, 2024).

³ CELADE - División de Población de la CEPAL y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2024). World Population Prospects 2024, edición Online.

Gráfico 1
Honduras: situación de pobreza y pobreza extrema de la población de 65 años y más, según sexo y lugar de residencia, 2023
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2023, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 1
Honduras: fuente de ingresos de las personas de 65 años y más, según sexo, lugar de residencia y quintiles de hogares según ingreso per cápita, 2023

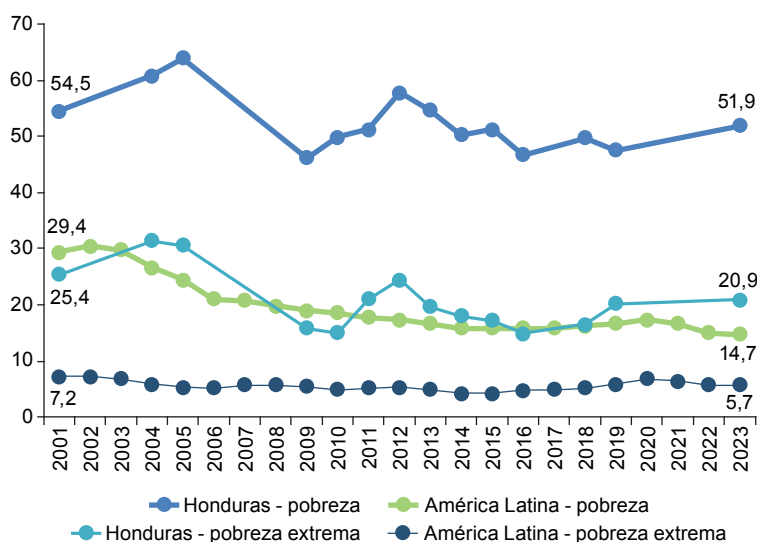
		Solo pensión	Ingreso laboral y pensión	Solo ingreso laboral	Sin ingreso laboral ni pensión
Total		9,7	1,1	23,2	66,0
Sexo	Hombre	11,9	1,7	37,6	48,8
	Mujer	7,9	0,4	13,9	77,9
Lugar de residencia	Urbana	15,2	1,4	21,6	61,8
	Rural	2,3	0,4	28,4	68,9
	Distrito Central	29,3	1,1	17,2	52,5
	San Pedro Sula	10,1	1,8	24,6	63,5
	Ciudades medianas	11,2	2,9	22,1	63,8
	Ciudades pequeñas	9,9	0,4	23,2	66,6
	Quintiles de hogares según ingreso per cápita	Quintil I (más pobre)	4,8	0,0	18,2
	Quintil II	7,6	0,2	27,9	64,3
	Quintil III	11,7	0,5	33,5	54,4
	Quintil IV	15,0	0,7	28,3	56,0
	Quintil V (más rico)	21,2	5,3	39,7	33,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2023, que forma parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cabe destacar que, de acuerdo con la información de la CEPAL para 2023, la incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años y más en Honduras era 51,9%, superior en 37,2 puntos porcentuales a la incidencia de la pobreza de las personas mayores en América Latina (14,7%). En el caso de la pobreza extrema, su incidencia entre las personas mayores en Honduras llegaba al 20,9%, superior en 15,2 puntos porcentuales al promedio regional para esta población (5,7%). Los datos del gráfico 2 muestran una tendencia a la baja en la tasa de pobreza de personas de 65 años y más en América Latina, disminuyendo

de un 29,4% en 2001 a un 14,7% en 2023. En el caso de Honduras, aunque también se observa una disminución hasta el 2019, la tendencia es menos consistente que el promedio regional, con fluctuaciones durante el período analizado.

Gráfico 2
América Latina (18 países)^a y Honduras: evolución de la población de 65 años y más en situación de pobreza y pobreza extrema, 2001-2023
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La situación de la población mayor se ve agravada toda vez que el sistema de pensiones contributivo hondureño está basado en un mercado laboral altamente informal y, por tanto, caracterizado por bajas oportunidades de trabajo formal y baja cobertura previsional (Delgado Chavarría, 2024). En 2023, acorde a datos de la CEPAL, únicamente el 16,4% de la población económicamente activa de 15 años o más cotizó al sistema de pensiones de acuerdo con los registros administrativos de las instituciones previsionales⁴. Por otra parte, en 2023, se estimaba que apenas el 21,9% de las personas de 65 años y más recibía una pensión contributiva en el país, porcentaje considerablemente inferior al promedio de América Latina y que daba cuenta de una amplia situación de desprotección entre la población mayor en el país⁵.

⁴ Elaboración propia, sobre la base de Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), "El IHSS en cifras 2005-2023" [en línea] <https://www.ihss.hn/index.php/el-ihss-en-cifras-2005-2023/>; Banco Central de Honduras (BCH), Honduras en cifras 2021-2024, Tegucigalpa, 2025, para las cifras sobre el INPREMA, el INJUPEMP, el IPM y el INPREUNAH; y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE-División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo: Revisión 2024, edición Online. <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel>.

⁵ Elaboración propia, sobre la base de Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), "El IHSS en cifras 2005-2023" [en línea] <https://www.ihss.hn/index.php/el-ihss-en-cifras-2005-2023/>; Banco Central de Honduras (BCH), Honduras en cifras 2021-2024, Tegucigalpa, 2025, para las cifras sobre el INPREMA, el INJUPEMP, el IPM y el INPREUNAH; y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2024" [en línea] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel>; Naciones Unidas, World Population Prospects 2024, Nueva York, 2024 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

En síntesis, las características del mercado laboral y del sistema previsional en el país no permiten a la mayoría de las personas mayores prevenir la pobreza en la vejez. La situación es aún más precaria para las mujeres mayores. De acuerdo con tabulaciones especiales de la CEPAL sobre la base de la información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 43,6% de las mujeres entre 20 y 64 años se encontraba fuera del mercado laboral en 2023 debido a quehaceres del hogar, y 41,5% de las mujeres de 65 años y más manifiestan encontrarse en la misma situación, mientras que en el caso de los hombres este porcentaje no supera el 3% en ambos tramos de edad. Además, conforme a información de la EHPM 2023, el 16,3% del total de hogares donde la perceptora principal de ingresos es una mujer se compone de hogares donde la jefa de hogar tiene 65 años y más y viven en su interior niñas, niños y adolescentes. Estos datos iluminan la potencial contribución que podría tener un SPNC para estas poblaciones, mejorando sustancialmente sus actuales condiciones de vida y avanzando en el necesario reconocimiento de sus derechos y contribución al país.

B. Elaboración del diseño

En la etapa de diseño de las políticas públicas, resulta fundamental construir un consenso técnico robusto que oriente la toma de decisiones estratégicas y facilite una implementación efectiva y coherente con los objetivos de la política. La construcción de este consenso técnico implica no solo la integración de diferentes visiones y enfoques, sino también la validación rigurosa de las propuestas, y de su pertinencia ante las necesidades y derechos de la población. La búsqueda de consenso técnico en esta etapa requiere de una gestión de la economía política para promover políticas públicas, teniendo en cuenta la realidad social, económica y cultural del país.

Para formular una política de protección social, es necesario considerar y reconocer las normas constitucionales, legales y administrativas relacionadas, así como identificar a los actores involucrados en su diseño y elaboración. Estos actores deben liderar y coordinar tanto la participación interna del gobierno como la externa de diversas organizaciones y grupos de interés. Cada etapa del ciclo de política pública debe incluir decisores y hacedores con habilidades prospectivas, de planificación estratégica, negociación y liderazgo para generar confianza y coordinación entre los niveles de gobierno. Aunque las etapas pueden desarrollarse en paralelo, es esencial que los hacedores colaboren para promover la eficiencia.

Definir una estrategia de participación ciudadana resulta esencial para fortalecer la legitimidad y la eficacia del proceso de implementación de una política pública. Esta participación puede adoptar diversas formas complementarias, tales como la conformación de comisiones técnicas con representación interinstitucional y de la sociedad civil, colaboración con universidades y centros de investigación independientes, la realización de encuentros ciudadanos en los territorios, o el uso de medios virtuales para la consulta pública sobre aspectos clave del programa. Además, la participación puede institucionalizarse mediante mecanismos de contraloría social, que permitan a las y los ciudadanos involucrarse activamente en el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas del programa. Para ello, los sistemas de atención y vigilancia de los participantes deben ser concebidos no solo como canales de atención o retroalimentación, sino también como instrumentos que fortalezcan la transparencia, permitan identificar alertas tempranas y garanticen una gestión pública más responsable y centrada en derechos. También es importante describir detalladamente el diseño de la política que ha alcanzado consenso técnico, identificando con claridad su cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera.

1. Consideraciones de diseño de un SPNC en Honduras

En el proceso de asistencia técnica se avanzó en identificar diversos elementos clave para el diseño de un SPNC en el país con miras a realizar una estimación inicial de sus costos y su posterior discusión nacional (CEPAL, 2024c). Se consideraron diversos aspectos normativos, financieros e institucionales para el diseño de un SPNC que se detallan a continuación.

a) **Diseño técnico del Sistema de Pensiones no Contributivo**

- **Objetivo:** crear un SPNC que permita avanzar de manera sostenida en la erradicación de la pobreza en la vejez, mejorando los ingresos de las personas mayores.
- **Cobertura:** el diseño técnico del SPNC consideró una cobertura inicial de 100.000 prestaciones. Este umbral responde a un criterio técnico de viabilidad y sostenibilidad: equivale al 16,7% de la población mayor de 65 años⁶, permite priorizar a las personas de 85 años y más, grupo poblacional en situación de mayor vulnerabilidad, es financieramente manejable dentro del presupuesto proyectado para 2025 y 2026, y constituye un umbral adecuado para probar la capacidad institucional de SEDESOL y generar un impacto social visible en el corto plazo, consolidando la confianza en la política pública.
- **Suficiencia de la prestación:** la pensión no contributiva (PNC) se propuso inicialmente en L 1.500 y bajo un esquema de entrega mensual (véase la sección C.4).
- **Requisitos de acceso a la prestación:** el acceso a la pensión no contributiva para personas mayores en Honduras está regulado por criterios específicos que garantizan su adecuada focalización. Se establecieron como criterios preliminares para el ejercicio los siguientes: ser hondureño/a de nacionalidad y residir en el país, priorizando a quienes viven en situación de pobreza extrema. El umbral de edad se fijó en 85 años o más, dado que este grupo enfrenta mayor vulnerabilidad y exclusión del sistema de pensiones. Además, se estableció para el ejercicio de estimación de costos iniciales una medida de complementariedad: personas que ya reciben una pensión contributiva inferior a 1.500 lempiras mensuales podrían acceder a un complemento proporcional mediante esta pensión no contributiva. Este diseño busca atender con prioridad a quienes no cuentan con ingresos suficientes en la vejez, reforzando el principio de equidad y el rol del Estado como garante de derechos sociales.
- **Postulación:** las personas deberían completar un formulario simple, disponible en los siguientes puntos de postulación o puntos focales: oficinas de SEDESOL, gobernaciones, municipios, oficinas móviles que se trasladarán a los domicilios de ser necesario, y central telefónica que acompañará el proceso de postulación para luego hacer llegar a alguno de los puntos focales el formulario completo para que las personas concurren de manera presencial para firmar y estampar huella.

b) **Diseño normativo del Sistema de Pensiones no Contributivo**

En los países de la región los sistemas de pensiones no contributivos han sido creados por ley. Ese diseño normativo es el que permite avanzar en una institucionalidad permanente, garantizando el derecho a una pensión y generando condiciones que permitan asegurar recursos permanentes para gastos permanentes.

Considerando la posibilidad de iniciar esta política desde una primera fase administrativa en el corto plazo, se identificó una ventana de oportunidad para iniciar su diseño e instalación de forma progresiva. Esto permitiría comenzar su implementación una vez que se adopte formalmente la decisión de poner en marcha el sistema, facilitando una transición ordenada hacia un modelo que amplíe la cobertura y refuerce el derecho a la seguridad económica en la vejez.

Lo anterior tomó en consideración que la Constitución de Honduras señala en su artículo 245 "El Presidente de la República tiene a su cargo la administración general del Estado, son sus atribuciones: N°39 Conceder pensiones, gratificaciones y aguinaldos, de acuerdo a la ley". Este marco normativo permite suponer que las autoridades de gobierno, en particular el Consejo de Ministros, podría de manera transitoria

⁶ 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>. en Chavarría (2024).

crear un sistema de pensiones no contributivo a través de un Decreto PCM y ratificar su creación y financiamiento en el proceso de formulación de la Ley de Presupuestos del primer año en que se adopte la decisión de iniciar el SPNC.

Esta alternativa administrativa requeriría una coordinación estratégica con la Secretaría de Finanzas de manera que la aprobación del PCM tuviese su expresión en el proceso de formulación del presupuesto de SEDESOL el año de su puesta en marcha, incluyendo los recursos financieros que respaldarían la pensión no contributiva y la administración del SPNC.

Considerando que la creación del SPNC implicaría transitar hacia la garantía de un derecho en la vejez, resulta imprescindible que luego de este período de transición se avance en la presentación de un proyecto de ley que genere una legislación permanente, de manera que esta prestación se incorpore al sistema de protección social de forma permanente y no dependa de los cambios de administración. Es por este motivo que se propuso utilizar un decreto PCM de manera transitoria, a manera de proyecto piloto, que permitiera poner en marcha el SPNC en una primera fase de implementación controlada. Esta modalidad transitoria facilitaría generar aprendizajes institucionales, técnicos y operativos, así como evaluar la efectividad del diseño y la capacidad de gestión del sistema. Los resultados de dicha evaluación abrirían la oportunidad para que, en el futuro próximo, se pudiera avanzar hacia la aprobación de una ley reguladora del SPNC con una cobertura progresivamente mayor y un marco jurídico estable y permanente.

c) Trayectoria de aprobación

La trayectoria de aprobación de una política pública constituye un elemento crítico que marca la transición entre las fases de diseño e implementación, especialmente cuando se trata de iniciativas que buscan establecer derechos permanentes y nuevas instituciones sociales, como el Sistema de Pensiones No Contributivo (SPNC).

En este proceso, la generación de acuerdos técnicos y políticos se configura como una condición necesaria. La definición de la trayectoria debe distinguir si el proceso se enmarca en una vía administrativa, legislativa o combinada, de modo que las decisiones normativas, financieras y programáticas estén debidamente sincronizadas. Esta articulación permite asegurar coherencia entre el diseño técnico del SPNC, su respaldo político y su viabilidad presupuestaria.

La planificación estratégica de la negociación requiere organizar las etapas y los actores involucrados, considerando los tiempos institucionales y los factores que pueden facilitar u obstaculizar la aprobación. Es fundamental anticipar los escenarios de tramitación y los espacios de debate político, identificando los puntos de convergencia entre los objetivos sociales del programa y las prioridades del gobierno y del Congreso Nacional.

Asimismo, la gestión de la economía política del proceso implica reconocer que la aprobación de una nueva política social no depende solo de su solidez técnica, sino también de su capacidad de generar legitimidad y confianza pública. Para ello, es necesario construir un relato técnico-político claro que comunique el impacto social, la eficiencia económica y la equidad que sustentan la creación del SPNC.

El monitoreo continuo del contexto político y legislativo es también esencial. Los cambios en las condiciones institucionales o en la correlación de fuerzas políticas pueden requerir ajustes en la estrategia de aprobación, por lo que se recomienda mantener mecanismos de seguimiento y comunicación permanente entre las instancias de gobierno y los aliados estratégicos.

La trayectoria de aprobación debe contemplar una estrategia comunicacional integrada que contribuya a construir consenso y empatía social. Informar con transparencia los objetivos, criterios y etapas de implementación permitirá fortalecer el respaldo ciudadano, facilitar la discusión pública y consolidar el compromiso de los tomadores de decisión.

2. Consideraciones para la creación de un SPNC en Honduras

La posibilidad de creación del Sistema de Pensiones No Contributivo (SPNC) en Honduras debe entenderse como un proceso de gestión política e institucional gradual, en el que las decisiones técnicas se integran con estrategias de coordinación, negociación y comunicación que garanticen su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

El éxito de esta trayectoria depende de la articulación entre los niveles político, técnico y territorial. En este marco, se identificó el rol que debería cumplir la SEDESOL, como entidad rectora, en asumir un liderazgo articulador que convoque a las principales instancias del Ejecutivo -en especial la Secretaría de Finanzas y el Comité de Ministros-, a los gobiernos locales y a las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de construir una base amplia de apoyo que trascienda el ciclo gubernamental.

Para avanzar en la aprobación del SPNC, resulta indispensable alinear los tiempos políticos y presupuestarios, garantizando que las decisiones administrativas y las proyecciones financieras estén debidamente coordinadas. Este enfoque facilita que el diseño técnico del sistema encuentre respaldo en la planificación presupuestaria del Estado y en la voluntad política de las autoridades.

La negociación interinstitucional debe complementarse con una estrategia comunicacional efectiva que permita visibilizar el propósito social del SPNC, sus beneficios en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, y su aporte a la cohesión social. Comunicar con claridad los fundamentos técnicos y el impacto esperado de la política fortalecería la confianza de la ciudadanía y el apoyo de los actores legislativos y territoriales.

Asimismo, la vinculación con las gobernaciones, municipalidades y organizaciones comunitarias representa un componente clave para garantizar legitimidad social y sostenibilidad. Su participación activa no solo amplía el respaldo político, sino que también favorece la apropiación institucional y ciudadana de la política desde sus primeras etapas.

En síntesis, las consideraciones para la creación del SPNC se orientan a integrar las dimensiones técnica, política y comunicacional dentro de una misma estrategia de aprobación. Solo una coordinación sostenida entre los distintos niveles del Estado permitirá transformar el diseño de la pensión no contributiva en una política pública consolidada, capaz de garantizar derechos y fortalecer el sistema nacional de protección social de manera permanente.

C. Implementación

La implementación constituye la expresión concreta de los compromisos adquiridos por la autoridad. Esta etapa del ciclo de política pública podríamos denominarla como “la última milla”, y debería ser pensada desde la etapa del diseño, toda vez que las condiciones existentes en el país para la implementación a menudo determinan los parámetros para el diseño de la política pública.

En esta etapa del ciclo, que implica el desafío de llevar el diseño a la práctica tras el diagnóstico y los consensos técnicos y políticos alcanzados durante la trayectoria de aprobación, se presentan una serie de retos significativos en relación con el “cómo” implementar las estrategias propuestas. Esto requiere un despliegue considerable de acciones coordinadas, teniendo en cuenta las dinámicas de poder y los distintos actores involucrados, así como la necesaria asertividad para abordar los ámbitos normativos, financieros, institucionales y comunicacionales, que pueden facilitar o dificultar la implementación efectiva de la política diseñada.

La implementación demanda una gestión estratégica y coordinada que asegure la viabilidad y sostenibilidad de las acciones planificadas. A continuación, se presentan una serie de aspectos relevantes para la etapa de implementación:

- Planificar la “última milla” implica iniciar anticipadamente las acciones necesarias para la implementación, en paralelo al proceso de diseño de la política. Esta articulación temprana entre diseño e implementación permite cumplir con los compromisos institucionales y responder de manera oportuna a las expectativas ciudadanas en el momento en que la política sea aprobada.
- Generar los marcos normativos que permitan además de la creación de la política, la regulación de los procesos y procedimientos que guíen la implementación, y armonizar normativas relacionadas con la política aprobada (reglamentos, circulares, resoluciones, convenios de colaboración y actos administrativos para delegación de facultades, entre otros).
- Asegurar la sostenibilidad financiera del SPNC es crucial para garantizar la continuidad y efectividad del programa.
- Generar y preparar los sistemas de información necesarios para implementar la política, tales como: registro social de hogares; diseño de instrumentos para levantamiento de información; bases de datos para elegibilidad y herramientas tecnológicas (servidores, sistemas de georreferenciación, plataformas informáticas, sitios web y centros de llamados, entre otros).

Aplicar gradualidad en la implementación es fundamental, identificando a las y los ciudadanos que requieren protección inmediata (stock) y gestionando el flujo de nuevos receptores del SPNC. Según el análisis del proceso realizado en conjunto entre SEDESOL y la CEPAL, se recomienda que el programa comience identificando y priorizando a las personas que ya forman parte de registros existentes, como quienes reciben el Bono Oro o el Bono Centenario. Estas personas pueden constituir el grupo inicial que reciba la pensión no contributiva, permitiendo así una implementación más ágil, basada en datos ya disponibles y evitando la demora que implicaría un nuevo levantamiento de información.

Posteriormente, el programa puede ir incorporando a nuevas personas destinatarias conforme se afiancen los mecanismos de interoperabilidad de datos administrativos, se consoliden las capacidades operativas y se avance hacia un sistema en régimen. De este modo, se establece un equilibrio entre la urgencia social de atender a quienes hoy están excluidos y la necesidad de construir un sistema robusto, transparente y sostenible en el tiempo. En este marco, se proponen las siguientes acciones estratégicas:

- Gestionar el acceso a la prestación implica adoptar un enfoque universal con aplicación gradual, priorizando inicialmente a los grupos de mayor edad. Esta estrategia permite avanzar hacia la cobertura plena del SPNC sin imponer criterios restrictivos, conciliando elementos de viabilidad operativa, legitimidad social y sostenibilidad fiscal.
- Gestionar y precisar los medios de pago, contemplando su diversificación (trasferencia electrónica y/o pago presencial).
- Realizar un proceso adecuado y pertinente de gestión del cambio en instituciones del ámbito fiscalizador y administrador, y de entrenamiento a personal directivo, las y los funcionarios de nivel intermedio, y las y los funcionarios que se relacionan presencial o virtualmente con las y los ciudadanos. En este entrenamiento (capacitación) es imprescindible considerar factores propios de la cultura organizacional para facilitar la adaptación a los nuevos procesos al momento de la implementación.
- Diseñar campañas comunicacionales preparatorias y de acompañamiento a la fase inicial en medios de comunicación tradicional, sitios web, folletería y mensajes en redes sociales, incluyendo calendario de otorgamiento y manejo de la transición (gradualidad).
- Coordinar las instituciones relacionadas, identificando aliados estratégicos en las Secretarías de Estado, servicios y gobiernos subnacionales. Esto incluye diseñar un trabajo en red y establecer alianzas público-privadas y con instituciones y organizaciones a nivel regional y/o local.
- Definir las funciones y roles de las instituciones y actores involucrados tanto durante la fase inicial de implementación como en la etapa de funcionamiento regular del programa, una vez que este se encuentre plenamente operativo y consolidado.

- Capacitar a los equipos de primera línea e intermedios, incluyendo la implementación de una estrategia de formación de formadores, junto con el desarrollo de mecanismos eficaces para el escalamiento y resolución de casos complejos o no estándar (*casos bordes*), mediante estructuras de apoyo técnico especializadas (*back office*), que permitan brindar respuestas oportunas, consistentes y alineadas con los protocolos del programa.

La decisión de implementar una política de protección social dirigida a poblaciones tradicionalmente excluidas, como las personas mayores que, por diversas razones estructurales o individuales, no han podido contribuir a los sistemas de protección social contributivos, representa un hito estratégico de alto impacto para el bienestar del conjunto de las familias. En estos casos, la etapa de implementación adquiere una relevancia crítica, ya que no solo se trata de operacionalizar una prestación, sino de corregir brechas históricas de cobertura y garantizar el ejercicio efectivo de derechos en una etapa particularmente vulnerable del curso de vida.

En este contexto, la creación y fortalecimiento de condiciones habilitantes en las dimensiones normativa, organizacional, técnico-operativa y financiera se convierte en un requisito indispensable para asegurar la viabilidad, sostenibilidad y legitimidad de la política pública. Estas condiciones no son accesorios administrativos, sino elementos estructurales que permiten traducir una decisión política en resultados tangibles, equitativos y sostenibles. El caso de la propuesta de creación de un SPNC en Honduras ilustra con claridad este enfoque: su diseño e implementación requieren una arquitectura institucional robusta, procedimientos claros, sistemas de información interoperables, financiamiento sostenible y capacidades humanas y territoriales alineadas con un enfoque de derechos.

III. Condiciones habilitantes en el diseño e implementación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras

La implementación efectiva y sostenible de una política de protección social como un SPNC en Honduras exige el fortalecimiento de un conjunto de condiciones estructurales que configuran la institucionalidad social. Estas condiciones se agrupan en cuatro dimensiones interdependientes: la normativa, la organizacional, la técnico-operativa y la financiera (Martínez, 2019). Su adecuada articulación permite asegurar la viabilidad jurídica, política, técnica y fiscal de las políticas sociales, garantizando su continuidad más allá de los ciclos gubernamentales y su capacidad de adaptación frente a cambios contextuales y desafíos emergentes (CEPAL, 2023).

A. Dimensión normativa

La institucionalidad de la protección social en América Latina y el Caribe requiere una base normativa robusta que reconozca el carácter de derecho de las prestaciones sociales y asegure su continuidad más allá de los vaivenes políticos. Como plantea la CEPAL (2023), una de las condiciones habilitantes fundamentales para la sostenibilidad de las políticas sociales es la existencia de marcos legales que consagren jurídicamente los derechos sociales, particularmente cuando se trata de prestaciones universales como los SPNC.

Este enfoque reconoce que, para consolidar políticas de Estado, se necesita una arquitectura normativa que:

- Desplace la discrecionalidad (administrativa o política) como fuente principal de legitimidad de las prestaciones sociales.
- Establezca reglas claras de elegibilidad, cobertura y financiamiento.
- Garantice la exigibilidad y progresividad de los derechos.
- Articule la protección social como parte de un contrato para el desarrollo social inclusivo.

Este marco legal debe integrarse no solo como una herramienta administrativa, sino como un instrumento de justicia social que reconozca el derecho a la seguridad económica en la vejez, especialmente en contextos de baja cobertura como los que enfrenta Honduras. Además, la dimensión normativa no se reduce a la promulgación de leyes: también abarca decretos, reglamentos, glosas presupuestarias y otras disposiciones que habilitan la operatividad inmediata mientras se avanza hacia procesos legislativos más consolidados.

En el caso de Honduras, el acompañamiento técnico brindado por la CEPAL a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se orientó precisamente a establecer estas bases normativas. El proceso incluyó el diseño preliminar, como primer paso, de una propuesta potencial de Decreto Presidencial PCM que propuso la creación de una Pensión No Contributiva como iniciativa ejecutiva de alto nivel.

Este Decreto PCM cumpliría una función estratégica doble:

- i) Permite avanzar con celeridad en la implementación de una política urgente y necesaria, dadas las brechas de cobertura y el envejecimiento poblacional que comienza a enfrentar el país.
- ii) Genera una transición normativa controlada, que facilita la implementación operativa en el corto plazo mientras se sientan las bases jurídicas para una futura ley.

El contenido del decreto inicialmente propuesto incluyó elementos fundamentales del área normativa:

- Se consideró la normativa nacional aplicable.
- Se brindó reconocimiento explícito del derecho a una pensión no contributiva para personas mayores.
- Se incluyó el establecimiento de criterios de elegibilidad y mecanismos de registro.
- Se consideró también la definición institucional de competencias y responsabilidades (SEDESOL, Secretaría de Finanzas y otras instituciones del aparato estatal relacionadas).
- Se incluyeron aspectos de financiamiento y mecanismos de actualización.

La dimensión normativa, tal como se evidencia en la experiencia hondureña, no solo habilita la creación de políticas, sino que promueve su permanencia, legitimidad y exigibilidad. Avanzar hacia un marco legal permanente será el siguiente desafío de mediano plazo, una vez instalado el proceso inicial, y requerirá diálogo político, sostenibilidad financiera y legitimación social. La propuesta desarrollada muestra que es posible iniciar transformaciones institucionales profundas desde el Poder Ejecutivo que se articulen con un explícito marco conceptual, un diseño técnico sólido y una visión de sostenibilidad de la protección social.

B. Dimensión organizacional

La dimensión organizacional es un pilar esencial para la implementación efectiva y sostenible de políticas de protección social de Estado, con un SPNC como uno de sus componentes fundamentales. Su consolidación requiere no solo un marco normativo claro y un financiamiento adecuado, sino también un diseño organizacional que garantice una clara división del trabajo al interior del Estado, capacidad de gestión, y coordinación interinstitucional horizontal y vertical, así como con otros actores de la sociedad civil y la cooperación internacional.

La evidencia regional muestra que una institucionalidad robusta se basa en la combinación de mandatos definidos, estructuras organizativas estables, articulación intersectorial y participación social efectiva, especialmente en contextos caracterizados por alta desigualdad y fragmentación estatal (CEPAL, 2023).

Este diseño organizacional debería ser concebido desde una perspectiva estratégica, alineada con la planificación nacional, las políticas de reducción de la pobreza y los marcos internacionales de derechos humanos. No puede ser improvisado ni fragmentado, sino que debe sustentarse en una visión de largo plazo que promueva pactos sociales duraderos. En este sentido, la experiencia de Honduras con el diseño del SPNC representa un ejemplo concreto de cómo aterrizar estos principios a una política de protección factible de ser adoptada por los decisores de política.

1. Estructura organizacional: nivel central y territorial

Los logros en el fortalecimiento organizativo e institucional posibilitan garantías más efectivas a favor de los derechos de las personas y de una mayor independencia de los ciclos políticos. Para garantizar una implementación eficaz del SPNC en Honduras, se propuso para su consideración, desde su expresión presupuestaria, la creación de una nueva gerencia dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta nueva unidad debería contar con una estructura operativa especializada que permita liderar y coordinar el proceso de implementación, asegurando la disponibilidad de los mecanismos técnicos, administrativos y financieros necesarios para su funcionamiento continuo.

Esta instancia gerencial debería estar dotada de las herramientas, competencias y recursos adecuados para anticipar, prevenir y corregir posibles contingencias durante las distintas fases de implementación, incluyendo procesos de identificación, registro, pagos, seguimiento y evaluación.

Asimismo, con el objetivo de avanzar hacia una protección social más integral y coherente, el SPNC debiera considerar la articulación plena con otras prestaciones monetarias no contributivas actualmente dirigidas a las personas mayores, evitando la duplicación de esfuerzos, mejorando la eficiencia del gasto y asegurando una cobertura universal efectiva. Esta articulación fortalecerá la sostenibilidad del sistema y contribuirá a la garantía efectiva del derecho a la seguridad económica en la vejez.

Esto implica, al menos, incorporar desde el inicio al SPNC a todas las personas de 85 años y más que estén actualmente recibiendo una prestación por concepto del Bono de Oro o de la Pensión que gestiona hoy PROASOL, de modo que estas personas pasen a recibir exclusivamente las prestaciones otorgadas por el SPNC. Esta medida permitirá evitar duplicaciones en la cobertura de la población destinataria y garantizará que estas personas accedan a una transferencia con un mayor nivel de suficiencia económica que el percibido anteriormente en el curso de un año. La incorporación progresiva se propuso ser realizada durante el primer año de implementación, estableciendo así una base operativa clara para la expansión posterior del programa.

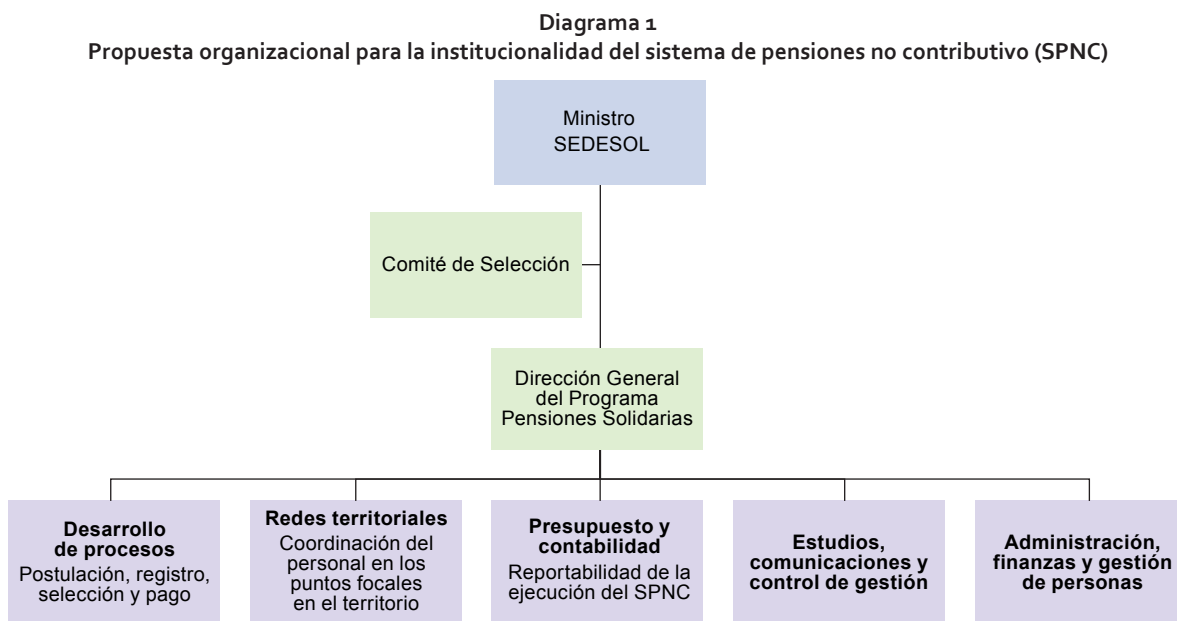
La instalación del SPNC, dependiente directamente del Secretario/a de Estado en el Despacho de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), podría contemplar una Secretaría Ejecutiva que se encargue de coordinar las diversas acciones. Además, es necesario avanzar en la identificación de los perfiles profesionales que integrarán el equipo; el número de integrantes; las funciones que correspondería cumplir y responsabilidades que asumirían; la planilla de remuneraciones; las destinaciones centrales y territoriales y los gastos operativos que habría que considerar para la implementación. Al equipo que realizará funciones en el territorio, si la autoridad lo estima pertinente, se podrían unir las personas que son parte de las redes existentes. Sería conveniente que la planificación de esta etapa incluyera un proceso detallado de estimación de los costos administrativos necesarios para la puesta en marcha de la prestación.

Las principales tareas que es preciso atender de manera prioritaria desde la Secretaría Ejecutiva del SPNC se relacionan con los siguientes procesos y acciones:

- Postulación
- Registro
- Selección
- Tecnologías de la Información (sistemas de información)

- Aspectos normativos y legislativos
- Pago de la prestación no contributiva
- Estudios actuariales y financieros
- Coordinación y gestión de los programas de capacitación
- Coordinación territorial de los equipos en el territorio, ya sea destinados en gobernaciones o en oficinas itinerantes
- Control de gestión del SPNC
- Comunicación estratégica

Una propuesta de institucionalidad que permita atender las funciones que se requieren para la implementación del programa pensiones solidarias se presenta en el diagrama 1.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del trabajo con el equipo técnico y autoridades de la SEDESOL.

En síntesis, la propuesta técnica sugiere que el SPNC sea coordinado por una Secretaría Ejecutiva especializada, con competencias claras para planificar, articular, supervisar y rendir cuentas del programa. Este órgano técnico central actuaría como el eje de la gobernanza nacional del sistema, evitando la dispersión institucional que ha limitado históricamente la eficacia de las políticas sociales en Honduras. Para ello, se propone dotarla de recursos humanos especializados, autonomía técnica y jerarquía institucional suficiente para interactuar con otros organismos públicos relevantes, como el sector salud, el Registro Nacional de las Personas (RNP) y los gobiernos locales.

Complementariamente, se plantea la instalación de unidades técnicas territoriales, articuladas con las municipalidades, responsables de ejecutar las funciones operativas de inscripción, verificación, acompañamiento y atención a personas destinatarias. Este modelo descentralizado se orienta a responder de manera oportuna, culturalmente pertinente y territorialmente diferenciada a las necesidades de las personas mayores, fortaleciendo la presencia del Estado en zonas rurales y excluidas.

2. Coordinación intersectorial y descentralización con criterios comunes

Para evitar la fragmentación y la duplicación de esfuerzos en la implementación de un sistema de pensiones no contributivas, el diseño organizacional debe contemplar mecanismos de articulación horizontal y vertical.

En el plano horizontal, se requiere una coordinación efectiva entre los distintos sectores responsables de prestaciones y servicios sociales complementarios, como salud, atención domiciliaria, protección jurídica, asistencia social y registros civiles, de manera que se asegure una atención integral y coherente a las personas destinatarias.

Desde una perspectiva vertical, es igualmente necesario establecer mecanismos de articulación entre los niveles nacional, regional y local de gobierno, con el fin de garantizar que las políticas diseñadas a nivel central se implementen de forma adecuada en los territorios, considerando sus particularidades sociales, demográficas e institucionales. Esta articulación vertical debe permitir la asignación de funciones claras, así como la coordinación en procesos clave como la identificación de destinatarios, el acompañamiento territorial, el seguimiento de casos y la evaluación participativa.

El fortalecimiento de esta gobernanza multinivel resulta esencial para consolidar un sistema coherente, eficiente y con capacidad adaptativa, promoviendo la sostenibilidad institucional del sistema de protección social y su legitimidad en el largo plazo.

Estos mecanismos adoptan criterios comunes de gestión, calidad e interoperabilidad, definidos por la instancia nacional pero adaptables a los distintos contextos locales. Esta coordinación es fundamental para mejorar la eficiencia del gasto, fortalecer la trazabilidad de los destinatarios y construir confianza ciudadana en la política pública.

Cabe destacar que la implementación efectiva de políticas de protección social exige no solo marcos normativos y arreglos institucionales sólidos, sino también una estrategia territorial diferenciada que permita avanzar en la universalización del derecho a la protección social de manera equitativa, sostenible y sensible a las desigualdades estructurales del país. En el caso de Honduras, la territorialización se concibe como una herramienta para garantizar el acceso real a derechos, reconociendo las heterogeneidades institucionales, socioeconómicas y geográficas que caracterizan al país.

3. Gobernanza participativa y legitimidad democrática

Un componente clave del diseño institucional e implementación del SPNC es la efectiva promoción activa de la participación ciudadana, especialmente de organizaciones de personas mayores y de la sociedad civil, en los procesos de seguimiento, evaluación y formulación de recomendaciones. Esta orientación responde al principio de corresponsabilidad que guía los sistemas de protección social basados en derechos, fortaleciendo su legitimidad, pertinencia y sostenibilidad. Se contempló la creación de mesas técnicas de diálogo a nivel local, así como la incorporación de representantes de personas mayores en instancias consultivas del Comité Nacional. El fortalecimiento de la gobernanza requiere de mecanismos formales de transparencia y rendición de cuentas, tales como la publicación periódica de informes de gestión, el acceso público a indicadores de desempeño, la implementación de sistemas de reclamos y sugerencias, y el desarrollo de procesos de auditoría social participativa. Estas herramientas resultan fundamentales para generar confianza ciudadana, prevenir la captura institucional y consolidar la sostenibilidad política de la política pública (CEPAL, 2023).

4. Recursos humanos y capacidades institucionales

La implementación efectiva del SPNC requiere de equipos técnicos calificados, comprometidos y distribuidos territorialmente, cuya formación continua sea parte integral de la estrategia institucional. La calidad de la ejecución está directamente relacionada con el nivel de preparación de estos

equipos, tanto a nivel central como local, así como con su comprensión de los principios rectores del sistema: derechos humanos, enfoque de género, interculturalidad, trato digno y uso adecuado de herramientas tecnológicas.

En este marco, se sugiere contar con un plan de capacitación permanente dirigido a funcionarios de SEDESOL y gobiernos municipales, con el propósito de fortalecer sus competencias técnicas y normativas. Este plan se complementa con la instalación de unidades técnicas regionales, concebidas como estructuras de apoyo para la supervisión, acompañamiento y asistencia operativa en territorio. Estas unidades contribuyen a reducir brechas en la calidad de la implementación, garantizar estándares mínimos y facilitar la articulación entre niveles de gobierno.

Además, se recomendó el desarrollo de protocolos estandarizados, manuales operativos y guías técnicas, que permiten homogeneizar procedimientos, reducir errores y asegurar el ejercicio efectivo de derechos sociales en condiciones de equidad. La profesionalización del servicio público, entendida como una inversión estructural en capacidades humanas, es indispensable para consolidar un sistema de protección social robusto, resiliente y sostenible.

La propuesta incorpora también una estrategia institucional de gestión del conocimiento, orientada a sistematizar aprendizajes, innovaciones y buenas prácticas a lo largo del ciclo de vida del programa. Esta función no solo fortalece la memoria institucional, sino que habilita procesos de mejora continua, escalabilidad y adaptación a contextos cambiantes.

En complemento, se identificaron medidas clave para consolidar esta dimensión operativa: la incorporación de herramientas digitales para la inscripción y validación de destinatarios-incluyendo la identificación digital única-, así como el diseño de módulos de capacitación sobre nuevas tecnologías aplicadas a la protección social. Cabe destacar que, en la actualidad, la responsabilidad de conducción de la gestión del conocimiento de la SEDESOL recae en la dirección denominada Centro Hondureño para el Estudio de Políticas de Estado en el Sector Social.

En contextos de restricciones presupuestarias y capacidades institucionales limitadas, como el hondureño, el enfoque integral adoptado indica que es posible construir una infraestructura operativa sólida mediante voluntad política, claridad estratégica y cooperación interinstitucional. La experiencia de Honduras ofrece así insumos valiosos para otros países de la región que buscan avanzar hacia sistemas universales, inclusivos y sostenibles de protección social.

C. Dimensión técnico-operativa

La dimensión técnico-operativa incluye los instrumentos indispensables para la implementación y la gestión de una política estructural como la creación de un SPNC, al conectar el diseño normativo y organizacional con la experiencia concreta de las personas destinatarias. En esta dimensión se despliegan las capacidades institucionales, los procesos, los instrumentos y los recursos necesarios para que la política se implemente con eficacia, eficiencia, calidad y legitimidad. Esto incluye funciones clave como la identificación, inscripción, verificación, pago de transferencias, acompañamiento, seguimiento y evaluación. Según la CEPAL (2023), el fortalecimiento técnico-operativo es una condición habilitante para la sostenibilidad de los sistemas de protección social, y requiere de una "infraestructura institucional de soporte" que garantice estándares comunes y capacidad de respuesta a nivel nacional y territorial.

Durante la asistencia técnica brindada a la SEDESOL de Honduras, se diseñó un conjunto coherente de herramientas, procesos y estructuras que permitirían operacionalizar la pensión no contributiva de manera progresiva y territorializada:

1. Flujograma de operación y procesos estandarizados

Se elaboró un flujograma que define con claridad cada etapa del proceso de implementación, desde la identificación y registro de las personas destinatarias hasta el pago de la transferencia monetaria y la evaluación de los resultados. Este instrumento es esencial para garantizar una ejecución consistente, evitar cuellos de botella, facilitar la capacitación del personal y promover una cultura de mejora continua. El levantamiento de este instrumento, incorporado en el diagrama 2 considera abordar un número significativo de procesos y procedimientos, tales como:

- **Sistema de registro:** los SPNC, en sus inicios, tienen mecanismos de selección de la población según su nivel de ingreso y vulnerabilidad. Frente a los déficits de sistemas de información que pueda generar dicha selección y las limitaciones de recursos se propuso comenzar el SPNC con una orientación universal de la prestación no contributiva dirigida a las personas de 85 años y más.

En este contexto, respecto de las personas mayores que postulan a la pensión no contributiva, se debería crear en SEDESOL una base de datos con información autorreportada y en la medida que se fortalezcan los sistemas del registro del país se podrá completar la información socioeconómica de las personas y sus hogares, ampliando los registros administrativos y verificando la información entregada por las personas mayores.

- **Sistema de postulación:** el sistema de postulación a la pensión no contributiva debe ser simple y de fácil acceso. Se propone dar inicio al proceso completando un formulario con datos personales básicos. En el mismo formulario se sugiere incluir una declaración jurada de veracidad de los datos que autorreporten las personas que postulan. Esta declaración tendrá el valor de una declaración jurada simple, para todos los efectos de otorgamiento de la pensión no contributiva. Lo anterior, mientras se transite de un sistema de autorreporte a un sistema de datos administrativos.

Este procedimiento tendrá a la vista las exigencias que indiquen las entidades auditoras respecto de la forma en que se debe completar la información (firma, huella, representación u otra modalidad).

Se propone que para postular al SPNC sea factible completar un formulario en línea en la página web de SEDESOL o completar el formulario de manera presencial en la municipalidad u otra localidad autorizada que corresponda al domicilio.

Considerando las condiciones de las personas mayores y la distancia de sus hogares a los centros municipales, se propone considerar la adquisición y/o arriendo de buses adaptados como oficinas móviles itinerantes para complementar el trabajo que se realice en las municipalidades de manera que el primer año colaboren activamente en el proceso de postulación.

El flujo de información del proceso de postulación considera cuatro puntos de ingresos de las postulaciones: i) oficinas municipales, ii) oficinas de SEDESOL, iii) otros puntos autorizados y iv) oficinas móviles

Desde estos puntos de ingreso de las postulaciones deberían enviarse los formularios en papel a las oficinas del Programa SPNC en SEDESOL.

El tipo de formulario sugerido es simple y debería constituir la puerta de entrada al proceso de postulación.

- **Sistematización de formularios:** el proceso que se propone para el manejo de los formularios se inicia en el lugar que las y los postulantes completen de manera presencial la información, ya sea en el municipio, otra localidad autorizada, dependencias de SEDESOL, y oficinas itinerantes que circulen por el territorio con el objeto de asistir a aquellas personas que se vean impedidas para acudir presencial o virtualmente a postular.

La información contenida en los formularios debería ser ingresada a la página web de SEDESOL, en el caso de las municipalidades deberían remitir los formularios en papel a sus respectivas gobernaciones para ser ingresados a la plataforma en ese lugar. El SPNC de la SEDESOL destinaría personas a las gobernaciones departamentales para que ingresen los datos de los formularios en su página web. Desde las gobernaciones y desde las oficinas itinerantes deberían remitirse los formularios en papel a las oficinas centrales del Programa SPNC en SEDESOL.

- **Proceso de identificación de las personas seleccionadas:** entre las funciones de la Secretaría Ejecutiva debería incluirse la elaboración de un listado con las personas seleccionadas y presentarlo al Ministro de SEDESOL. La información para elaborar el listado será proporcionada por el Observatorio de Desarrollo Social (ODS) o la Unidad de Infotecnología de la SEDESOL, según quién sea la entidad que administre el sitio web al que se ingresa la información.

La confección del primer listado de seleccionados incluirá un grupo de actuales titulares de prestaciones (*stock*) conformado por personas de 85 años y más receptoras de transferencias monetarias que realizan los organismos desconcentrados de PROASOL y Red Solidaria, en particular, el Bono de Oro y la Pensión que administra PROASOL, así como quienes contribuyeron al sistema de pensiones y reciben una pensión contributiva inferior a L1000. La confección de este *stock* detallado es clave para lograr avanzar en tiempo en la primera fase de implementación del SPNC.

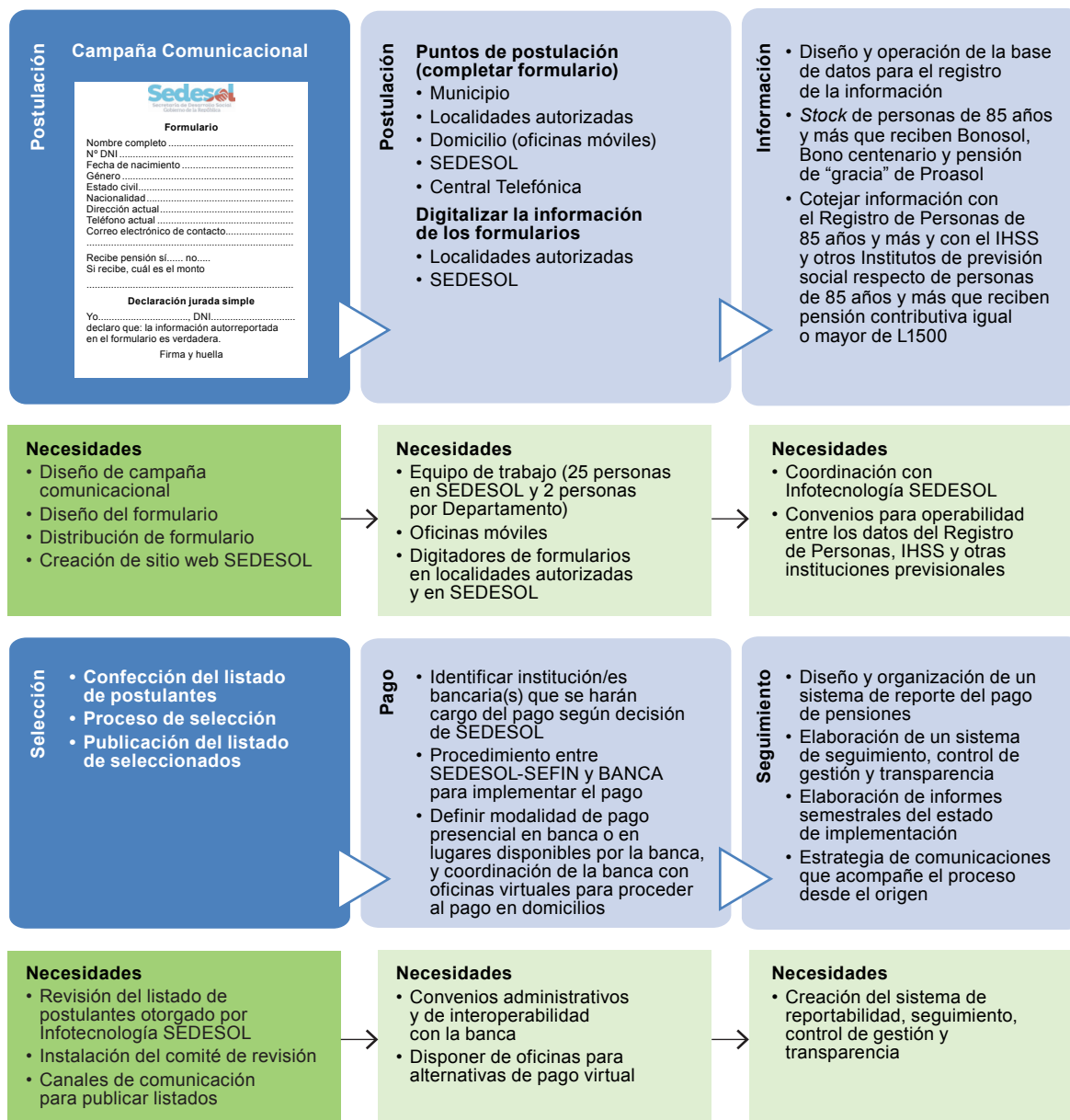
- **Publicación de las y los seleccionados:** la publicación de los listados de las personas seleccionadas para recibir la PNC se debería realizar en la página web de la SEDESOL, lo que constituye un acto de transparencia que debería transformarse en un sello de este nuevo sistema. Se propone que la publicación se realice los primeros cinco días de cada mes y la pensión se otorgaría desde el día de la publicación en la página web, oportunidad en que se informarán las fechas de pago. Dado que las personas mayores no acceden con facilidad a la comunicación virtual deberían publicarse listados en los municipios y gobernaciones. Además, sería posible incluir a los agentes sociales del territorio para informar a las personas que ha sido seleccionadas.
- **Sistema de pago:** la generación de procedimientos para el diseño del sistema de pago debe ser adoptada con bastante antelación una vez anunciada la iniciativa. Las experiencias de pago realizadas en el caso de otras prestaciones monetarias a la población deberían ser recogidas para asegurar el éxito de la implementación del pago de la pensión.

Un aspecto importante es señalar que la pensión se asignará de manera mensual a las personas, sin embargo, debido a condicionantes administrativas el pago efectivo se realizaría en la primera fase de instalación cada seis meses (o período a definir por las autoridades), publicando junto al listado de seleccionados un calendario de pago y el lugar donde se realizaría. Posteriormente, se espera que dichos pagos se realicen mensualmente.

El establecimiento de convenios con la banca debería delinear con detalle el procedimiento a seguir para el pago, incluyendo la modalidad de transferencia desde el gobierno central, de acuerdo a los listados de las personas receptoras de la pensión. El inicio del proceso requerirá transferir una mayor cantidad de recursos, la que se irá modelando en régimen.

A continuación, se presenta un esquema de etapas del **proceso y requerimientos** que deben ser atendidas por la institución a cargo de la implementación del programa pensiones solidarias (véase el diagrama 2).

Diagrama 2
Propuestas para el flujo del proceso de implementación del sistema de pensiones no contributivo (SPNC)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del trabajo con el equipo técnico y autoridades de la SEDESOL.

2. Territorialización e implementación gradual

El diseño del SPNC incorpora una estrategia de expansión progresiva, organizada por fases, que prioriza territorios con mayores niveles de pobreza multidimensional, baja cobertura del sistema de pensiones y una alta proporción de personas mayores en situación de exclusión. Esta aproximación permite reducir brechas urbano-rurales, adecuar el despliegue institucional a las capacidades locales y prevenir la saturación operativa de los sistemas de gestión. Al iniciarse en territorios más vulnerables, se invierte la lógica tradicional de implementación centrada en zonas urbanas, privilegiando en cambio una lógica de justicia territorial.

Se ha desarrollado una matriz técnica de priorización que integra variables sociodemográficas, institucionales y de acceso. Entre los criterios considerados se encuentran los niveles de pobreza multidimensional y extrema, el porcentaje de personas mayores sin acceso a pensiones, la densidad poblacional, el acceso a servicios sociales y la presencia institucional de SEDESOL y aliados locales. Este enfoque permite identificar territorios estratégicos donde la implementación del SPNC puede tener mayor impacto inmediato y facilitar aprendizajes para fases posteriores.

Para asegurar una implementación eficaz en el territorio, se contemplan diversos componentes clave. Se prevé la instalación de unidades territoriales de implementación en los municipios priorizados, dotadas de personal capacitado, infraestructura mínima y conectividad. Asimismo, se propone la adaptación de protocolos operativos a los contextos locales, garantizando pertinencia cultural y funcional. Se busca también una articulación activa con actores comunitarios y redes locales, a fin de facilitar procesos de identificación, inscripción, difusión y seguimiento. La capacitación continua de los equipos territoriales se considera esencial, tanto en aspectos técnicos como en enfoques normativos y de derechos.

El despliegue territorial del SPNC se organizaría en tres fases principales, de acuerdo a la propuesta desarrollada:

- i) **Fase piloto (año 1):** implementación en X a X+1 municipios con presencia institucional de SEDESOL y condiciones básicas para la operación, que permitan validar y ajustar procedimientos.
- ii) **Fase de expansión inicial (año 2):** incorporación progresiva de municipios adicionales, priorizando aquellos con altos niveles de pobreza y población adulta desprotegida.
- iii) **Fase de consolidación nacional (año 3):** expansión al resto del territorio, integrando mejoras derivadas del monitoreo y la evaluación de las fases anteriores.

Esta planificación escalonada permite una gestión más eficiente de los recursos, anticipa desafíos logísticos y fortalece la gobernanza interinstitucional.

3. Sistema de información interoperable y seguro

La transformación digital y el fortalecimiento de los sistemas de información son condiciones esenciales para una institucionalidad moderna y eficaz. En el caso de Honduras, el diseño del SPNC plantea la necesidad de un registro único, accesible y descentralizado que respalde funciones críticas como la identificación de destinatarios, inscripción, validación, pagos, seguimiento y evaluación.

No obstante, se identificaron limitaciones estructurales como la fragmentación de registros, la escasa interoperabilidad entre sectores, baja cobertura territorial y la ausencia de una base longitudinal de datos. Para enfrentar estos desafíos, se propuso fortalecer la Unidad de Administración del Sistema de Información y Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO) como una plataforma modular, interoperable y escalable, articulada con registros como el Registro Nacional de Personas RNP y el Sistema de Información de Inclusión Social (SIIS), con módulos especializados, tableros de control georreferenciados y protocolos de protección de datos con enfoque de derechos digitales.

D. Dimensión financiera

La sostenibilidad financiera es una de las condiciones habilitantes fundamentales para la implementación efectiva de políticas de protección social no contributiva. En el caso de la potencial creación de una SPNC en Honduras, la dimensión financiera ha sido abordada de forma estratégica, con el objetivo de garantizar un financiamiento suficiente, previsible y progresivo, vinculado al ciclo presupuestario nacional y coherente con metas de cobertura a corto y mediano plazo.

Los aspectos financieros constituyen una dimensión fundamental para garantizar la sostenibilidad del SPNC en Honduras. Por ejemplo, asegurar la estabilidad presupuestaria del programa no solo permite cumplir con los compromisos adquiridos con la población destinataria, sino que también consolida la política pública como un componente estructural del sistema de protección social. En este marco, la estimación de costos y la planificación presupuestaria son herramientas clave para orientar las decisiones de política pública y anticipar los requerimientos financieros a corto y mediano plazo.

El diseño técnico de la propuesta del SPNC incluyó la elaboración de modelos financieros proyectivos con diferentes escenarios de expansión, que permiten dimensionar el impacto fiscal de la política según las metas de cobertura y suficiencia de las prestaciones. De acuerdo con las proyecciones realizadas, el costo estimado de implementación del SPNC para una cobertura inicial de 100.000 personas destinatarias ascendería a aproximadamente 1.521 millones de lempiras en el año 1 y 1.950 millones de lempiras en el año 2, considerando una prestación mensual de 1.500 lempiras por persona.

Cabe tener presente que el valor mensual de la pensión no contributiva se fijó inicialmente en 1.500 lempiras, equivalente aproximadamente a 60 dólares estadounidenses de 2023. Este monto fue determinado a partir del estudio "*Oportunidades y opciones para la creación de un Sistema de Pensiones No Contributivo en Honduras*" (Delgado Chavarría, 2024), el que incluyó un análisis comparativo regional utilizando la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva de la CEPAL⁷. Dicho estudio estableció que una transferencia mensual de 1.500 lempiras corresponde al promedio simple de las pensiones no contributivas vigentes en Centroamérica y México al momento de realizar el análisis, garantizando coherencia regional y consistencia con los estándares de suficiencia social aplicados en programas de características similares.

Además, el análisis técnico incorporado en este mismo estudio planteaba que una prestación de 1.500 lempiras mensuales permitiría:

- Cubrir aproximadamente el 50,3 % de la canasta básica urbana y el 64,7 % de la canasta básica rural por persona.
- Alcanzar entre el 113 % y el 141 % de la línea de pobreza extrema, tanto en zonas urbanas como rurales, respectivamente.
- Superar la brecha promedio de pobreza entre las personas mayores pobres, con un 106,4 % en el área urbana y un 108,6 % en el área rural.

Estos resultados permiten concluir que el monto propuesto cumpliría con el principio de suficiencia económica al proporcionar un ingreso básico que garantiza condiciones mínimas de bienestar y autonomía a las personas mayores destinatarias. Al mismo tiempo, el valor de 1.500 lempiras fue adoptado bajo criterios de sostenibilidad financiera, permitiendo que el costo total del programa se mantenga dentro de los márgenes presupuestarios estimados para el período 2025–2026, y asegurando la viabilidad financiera y operativa del Sistema de Pensiones No Contributivo (SPNC) en su fase de implementación inicial.

Respecto de la ejecución efectiva del presupuesto en el primer año deberá ajustarse a la capacidad real de cobertura alcanzable en el período, estimada de manera gradual conforme avance el registro y validación de destinatarios. Las proyecciones también contemplaron escenarios intermedios de cobertura (véase el cuadro 2).

Estas estimaciones se basan en una estrategia de crecimiento lineal, donde la cobertura avanza progresivamente hasta alcanzar la meta anual en el último trimestre del primer año. Se consideró un gasto administrativo de implementación equivalente al 15% del costo total en el (año 1) y al 10% en el (año 2), reflejando una eficiencia operativa creciente conforme el sistema se consolida.

⁷ Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/acerca?bd=>.

Cuadro 2
Honduras: estimación de costos de implementación del SPNC según cobertura en el año 1 y el año 2
(En millones de lempiras)

Meta de cobertura (año 1)	Año 1 ^a	Año 2 ^b
25 000	452	1 469
50 000	790	1 659
75 000	1 129	1 849
100 000	1 521	1 950

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

^a Se asume que las coberturas iniciales al mes uno es de 20.000 personas y crecen linealmente durante 10 meses, cumpliéndose en octubre las metas correspondientes al año. Se asume que los pagos se realizarán desde la postulación.

^b Se asume que se alcanza las 100.000 personas en enero del año 2. Para los escenarios de 25.000, 50.000 y 75.000 personas, estas coberturas se alcanzan en un plazo de 10 meses.

Los parámetros de diseño incorporan criterios de equidad y sostenibilidad: la edad mínima de acceso se estableció preliminarmente en 85 años y más, con cobertura prioritaria para personas sin pensión contributiva, y se incluyó en la simulación una prestación parcial para pensionados con ingresos inferiores a 1.500 lempiras, ajustando el monto según tramos de ingreso. Asimismo, se proyecta que el primer pago del SPNC se realizaría en el segundo semestre del año 1, con posterioridad a la fase de registro y validación, para luego consolidar un esquema de pagos mensuales regulares en el año 2.

En conjunto, este enfoque financiero permite al Estado hondureño planificar de forma gradual, transparente y sostenible la expansión del sistema, vinculando la cobertura a su capacidad fiscal. Al mismo tiempo, ofrece una base técnica sólida para el diálogo intersectorial con el Ministerio de Finanzas y otros actores económicos, fortaleciendo la gobernanza presupuestaria y la rendición de cuentas.

1. Fuentes de financiamiento y articulación con el ciclo presupuestario

El marco de financiamiento propuesto se basa en una combinación de fuentes: asignación directa desde el presupuesto general de la nación, reasignaciones internas de gasto social, y en etapas iniciales, apoyo de la cooperación internacional para la instalación de capacidades de gestión y administración del SPNC. Esta arquitectura financiera busca garantizar autonomía y sostenibilidad en el tiempo, evitando la dependencia exclusiva de fondos externos.

Se formularon propuestas específicas para la inclusión de la Pensión No Contributiva en los instrumentos de planificación fiscal del país, como glosas presupuestarias y líneas programáticas diferenciadas. Estas herramientas permiten avanzar en la sostenibilidad del SPNC en Honduras.

2. Transparencia fiscal y rendición de cuentas

El diseño financiero del SPNC también incorpora principios de transparencia, promoviendo la implementación de mecanismos de monitoreo presupuestario públicos y accesibles. Esto incluye reportes periódicos sobre ejecución del gasto y sistemas de auditoría social.

La incorporación de estas herramientas no solo fortalece la confianza en las políticas públicas, sino que también constituye una salvaguarda institucional para la eficiencia y buen uso de los fondos públicos. La rendición de cuentas constituye una dimensión clave de la sostenibilidad del SPNC en Honduras.

3. Protección social como inversión estructural

El enfoque adoptado en el diseño del SPNC propuesto reconoce que el financiamiento de la protección social debe considerarse como una inversión estratégica en cohesión social, bienestar colectivo y crecimiento económico inclusivo. Esta visión vincula esta política pública con objetivos más amplios que permiten avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

Además, se destaca la importancia de articular esta prestación con otros programas no contributivos existentes dirigidos a personas mayores, evitando duplicidades, mejorando la eficiencia del gasto y avanzando hacia un sistema sostenible, integral y con cobertura universal.

IV. Monitoreo, evaluación y mejora continua en el diseño e implementación de la pensión no contributiva en Honduras

El monitoreo y la evaluación son elementos fundamentales de las políticas públicas modernas, especialmente en sistemas de protección social universales. Su función no se limita a supervisar la implementación o verificar el cumplimiento de metas, sino que constituyen un instrumento estratégico para mejorar la gestión, fortalecer la transparencia, rendir cuentas a la ciudadanía y consolidar la sostenibilidad de largo plazo del sistema. En contextos como el hondureño, caracterizado por importantes desafíos institucionales y fiscales, la incorporación de mecanismos robustos de seguimiento y evaluación resulta clave para garantizar resultados concretos en el bienestar de las personas mayores.

A. Dimensiones del sistema de monitoreo y evaluación

La propuesta técnica desarrollada para la propuesta de SPNC en Honduras considera un sistema integral de monitoreo y evaluación estructurado en torno a cuatro dimensiones clave:

1. Cobertura

Evalúa la proporción de personas mayores destinatarias respecto del universo elegible, con desagregación por sexo, grupo etario, situación de discapacidad, pertenencia étnica y ubicación geográfica. Esta dimensión permite identificar brechas de acceso, desigualdades territoriales y dinámicas de exclusión persistentes.

2. Suficiencia

Analiza si el monto de la transferencia monetaria resulta adecuado para cubrir las necesidades básicas de las personas mayores, tomando como referencia la línea de pobreza, el costo de vida local y los indicadores de inseguridad alimentaria. Este enfoque permite determinar el impacto real de la política en términos de dignidad y autonomía.

3. Eficiencia operativa

Mide la capacidad del sistema para cumplir con los plazos establecidos (inscripción, validación, pago), reducir trámites innecesarios y brindar una experiencia de usuario sencilla, accesible y respetuosa. Este componente es esencial para mejorar la gestión y reducir los costos administrativos.

4. Impacto en pobreza

Busca estimar el efecto de la prestación en la reducción de la pobreza en la vejez, tanto desde una perspectiva monetaria como multidimensional. Se propone utilizar modelos de microsimulación, encuestas de hogares y evaluaciones de línea de base para captar estos impactos de manera rigurosa.

5. Rendición de cuentas y retroalimentación

Incorpora el seguimiento de los mecanismos de participación, quejas, reclamos y sugerencias presentados por las personas destinatarias y sus entornos. Esta dimensión permite identificar fallas del sistema, mejorar los procesos operativos y normativos, y fortalecer la transparencia del SPNC. La información proveniente de estos mecanismos debe ser sistematizada y analizada periódicamente para alimentar la toma de decisiones, responder a situaciones críticas o discriminatorias, y fortalecer la legitimidad del programa ante la ciudadanía. A su vez, se propone su articulación con instrumentos de contraloría social y participación ciudadana en el marco del monitoreo y evaluación.

B. Infraestructura de datos y enfoque interoperable

Un aspecto central del sistema de monitoreo del SPNC es fortalecer una base de datos interoperable, sustentada en el diseño del Sistema de Información y Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO), articulada con registros administrativos como el Registro Nacional de las Personas (RNP), el Sistema de Información de Inclusión Social (SIIS), los padrones de salud y las encuestas de hogares, permitiendo consolidar datos actualizados, confiables y desagregados.

Además, se propone la creación de tableros de control públicos, con visualización territorial y acceso ciudadano, que faciliten el seguimiento en tiempo real de indicadores clave y fomenten el control social. Esta herramienta es también un insumo técnico para la planificación presupuestaria, el ajuste operativo y la elaboración de informes de gestión.

C. Evaluación externa y mecanismos de aprendizaje

Se plantea la necesidad de implementar un Plan nacional de evaluación del SPNC, articulado al ciclo presupuestario y a las metas nacionales de desarrollo. Este plan considera:

- La elaboración de líneas de base antes del inicio de cada fase de implementación.
- Evaluaciones de proceso, resultados e impacto, en colaboración con universidades y centros de investigación independientes.
- Incorporación de perspectivas territoriales y participación de destinatarios, mediante encuestas de satisfacción y grupos focales.
- Mecanismos de ajuste normativo y operativo derivados de los hallazgos, con retroalimentación continua a las instancias responsables.

Este enfoque de mejora continua promueve una lógica institucional basada en el aprendizaje y la adaptación, en lugar de enfoques punitivos o meramente fiscalizadores. Permite anticipar desafíos, rediseñar procedimientos y garantizar que la política responda de manera flexible a los cambios demográficos, sociales, tecnológicos y fiscales.

D. Transparencia y rendición de cuentas

El sistema de monitoreo y evaluación incorpora también mecanismos formales de transparencia y rendición de cuentas, entre los cuales se destacan:

- Publicación periódica de informes de gestión, con análisis de cobertura, gasto y resultados.
- Indicadores de desempeño accesibles al público, con énfasis en criterios de equidad y suficiencia.
- Canales de reclamo y sugerencias, operativos en línea y en oficinas territoriales.
- Auditoría social participativa a través de consejos consultivos con presencia de organizaciones de personas mayores, sociedad civil y academia.

Estos mecanismos refuerzan la confianza ciudadana, previenen la captura institucional y fortalecen la sostenibilidad política de la creación de un SPNC en el tiempo.

E. Relevancia estratégica

Un sistema de seguimiento y evaluación bien diseñado es esencial para sustentar la viabilidad política, técnica y fiscal de los sistemas de pensiones no contributivas. En el caso de Honduras, representa una condición habilitante para consolidar un sistema de protección social robusto y basado en derechos, capaz de responder a los desafíos del envejecimiento, la desigualdad territorial y la informalidad laboral.

Además, fortalece la capacidad del Estado para planificar a largo plazo, asignar recursos de manera equitativa y justificar la inversión ante actores nacionales e internacionales. Esta infraestructura institucional de evaluación también puede ser aprovechada para otras políticas sociales, ampliando su valor estratégico.

V. Comunicación pública en la implementación del SPNC en Honduras

La comunicación pública constituye un componente esencial para la consolidación de políticas de protección social universales y basadas en derechos. En el caso del SPNC, la legitimidad social, la apropiación ciudadana y la confianza en las instituciones estatales no pueden garantizarse únicamente mediante el marco legal o la eficiencia operativa; requieren de una estrategia comunicacional integral, inclusiva y pedagógica que contribuya a su conocimiento, comprensión y valoración por parte de toda la población, y en particular por el grupo destinatario: las personas mayores.

A. Campañas de información multicanal y culturalmente pertinentes

La diversidad territorial, lingüística, étnica y generacional de Honduras exige que las campañas de difusión sobre el SPNC sean culturalmente pertinentes y adaptadas a los distintos contextos del país. La comunicación no se limita a los canales masivos tradicionales, sino que se amplía hacia mecanismos territoriales, comunitarios y personalizados que garanticen el acceso efectivo a la información por parte de todas las personas mayores, en particular aquellas que habitan zonas rurales, aisladas o hablan lenguas indígenas.

Se recomienda el uso complementario de:

- Medios masivos nacionales (radio, televisión, prensa escrita).
- Plataformas digitales y redes sociales.
- Canales comunitarios (emisoras locales, megáfonos comunales, centros de reunión).
- Acciones presenciales (visitas puerta a puerta, ferias ciudadanas, puntos móviles de atención).

La pertinencia lingüística y visual, el uso de lenguaje claro y respetuoso, y la adecuación a la alfabetización digital de la población mayor son principios rectores de esta estrategia. Una comunicación comprensible y digna permite que las personas conozcan sus derechos, los ejerzan de forma oportuna y desarrollen confianza en el sistema público de protección social.

B. Canales de escucha y retroalimentación ciudadana

EL SPNC, como política pública orientada por principios de derechos, demanda incorporar mecanismos de participación activa de la ciudadanía, en especial de las personas mayores, en la formulación, seguimiento y evaluación del programa. La comunicación no puede ser unidireccional, sino que debería habilitar espacios institucionalizados de escucha y retroalimentación, lo que fortalece la rendición de cuentas, mejora la calidad del servicio y promueve el involucramiento social sostenido.

Entre los canales recomendados se encuentran:

- Líneas telefónicas gratuitas con operadores capacitados.
- Ventanillas únicas de atención en municipios y centros comunitarios.
- Buzones físicos y digitales para reclamos y sugerencias.
- Mesas de diálogo locales con representantes de organizaciones de personas mayores.

Estos espacios no solo permiten resolver dudas y canalizar inquietudes, sino que favorecen el fortalecimiento del contrato social entre el Estado y las personas mayores, basado en el respeto, la corresponsabilidad y la confianza mutua.

C. Protocolos de atención con enfoque de derechos

La atención a las personas mayores requiere la implementación de protocolos de atención diseñados desde un enfoque de derechos humanos y gerontológico, que garanticen un trato digno, accesible y respetuoso, reconociendo la diversidad de trayectorias de vida, capacidades y contextos de quienes integran este grupo etario.

Los estándares propuestos para la atención incluyen:

- Uso de lenguaje claro, cercano y sin tecnicismos.
- Respeto a la autonomía, privacidad y confidencialidad de la persona usuaria.
- Adecuación de los espacios físicos para accesibilidad universal.
- Prioridad en la atención para personas con movilidad reducida o sin redes de apoyo.
- Capacitación permanente del personal en atención humanizada, inclusión, no discriminación y envejecimiento digno.

La calidad de una política de protección social se mide también por la experiencia de quienes interactúan con ella. Por ello, se promueve la profesionalización de los equipos territoriales y la implementación de estándares mínimos de atención que aseguren una relación empática, efectiva y justa entre el Estado y la ciudadanía.

D. Gobernanza comunicacional y articulación interinstitucional

La estrategia de comunicación de la creación del SPNC debería estar articulada a la gobernanza general del programa. Esto implica que exista un equipo técnico específico, dentro de SEDESOL, encargado de planificar, ejecutar y monitorear las acciones comunicacionales, en articulación con las unidades de comunicación de otras instituciones públicas, los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil.

Se sugiere:

- Crear una unidad de comunicaciones estratégicas para el SPNC, con recursos humanos y financieros suficientes.
- Desarrollar un plan de comunicación anual, alineado con las fases del programa.
- Establecer alianzas con medios locales y comunitarios para ampliar la cobertura territorial.
- Promover la participación de organizaciones de personas mayores en la co-creación de contenidos y mensajes.

Esta arquitectura comunicacional permitirá dotar de coherencia, continuidad y pertinencia a todas las acciones de comunicación, evitando improvisaciones o mensajes disonantes que puedan debilitar la imagen pública del programa.

E. Transparencia, confianza y sostenibilidad

La comunicación pública no solo cumple un rol instrumental, sino también simbólico: transmite la voluntad del Estado de actuar con transparencia, apertura y sensibilidad social. En contextos donde el descrédito institucional, la desigualdad o la exclusión histórica de ciertos grupos han debilitado la confianza ciudadana, una política como la que se propone debe ser comunicada desde un enfoque transformador, que visibilice el derecho a la vejez digna y celebre la inclusión como un acto de justicia social.

La transparencia de procesos, el acceso a información confiable y la promoción de narrativas positivas en torno a la protección social en la vejez contribuyen a reforzar el apoyo ciudadano, blindar políticamente la política frente a cambios de gobierno, y consolidar su sostenibilidad en el tiempo.

VI. Potencial de alianzas regionales y multilaterales en el diseño e implementación del SPNC en Honduras

El fortalecimiento de las políticas de protección social en Honduras, en particular la construcción de un SPNC, ofrece una oportunidad estratégica para situar al país en la agenda regional del desarrollo social inclusivo, potenciando su capacidad de aprendizaje, innovación y gestión financiera a través de alianzas multilaterales y de cooperación Sur-Sur que contribuyan a consolidar una institucionalidad social más robusta. Estas alianzas permitirían canalizar apoyo técnico, financiero y político, favoreciendo el intercambio de experiencias exitosas, la transferencia de metodologías y herramientas de gestión, y la convergencia de estándares técnicos en materia de registro social y gobernanza institucional.

Entre los espacios de colaboración estratégica se destacan varias dimensiones complementarias:

- Redes regionales de protección social, orientadas a fortalecer la coordinación intergubernamental, la armonización de marcos normativos y la profesionalización de los equipos técnicos encargados de la implementación de políticas sociales. Estas redes pueden facilitar el aprendizaje horizontal, el intercambio de buenas prácticas y la creación de comunidades de conocimiento que permitan a los países avanzar conjuntamente hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles.
- Observatorios regionales sobre envejecimiento y pensiones no contributivas, concebidos como plataformas permanentes de recopilación, análisis y difusión de información. Estos espacios permitirían sistematizar evidencia comparada, evaluar impactos distributivos y de género, y promover la innovación en el diseño y gestión de políticas dirigidas a las personas mayores. Su existencia fortalecería la capacidad de los países para tomar decisiones basadas en evidencia y para monitorear el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 1 (fin de la pobreza) y el ODS 10 (reducción de las desigualdades).

Asimismo, la cooperación regional permitiría promover una nueva generación de pactos sociales y acuerdos fiscales que reconozcan la protección social como bien público regional. La articulación entre políticas sociales y políticas económicas, promovida desde espacios como la CEPAL, posibilitaría coordinar esfuerzos para fortalecer la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social.

Estas alianzas ofrecen la oportunidad de pasar de una cooperación técnica fragmentada a una cooperación estructural, centrada en el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad financiera de la protección social. La experiencia hondureña, en este sentido, muestra que la colaboración internacional puede ser un catalizador para la modernización del Estado, facilitando la transferencia de modelos de gobernanza, marcos conceptuales y tecnologías de gestión pública que fortalezcan la institucionalidad social.

En síntesis, la cooperación internacional y regional en torno al SPNC podría fortalecer el conocimiento técnico, la sostenibilidad financiera y la voluntad política en torno a un objetivo común: garantizar el derecho a una vejez digna y avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez.

VII. Síntesis de lecciones y desafíos en el diseño e implementación del SPNC en Honduras

La construcción de sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social es un elemento clave en una estrategia de desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2025). Una de las principales estrategias para la erradicación de la pobreza en la vejez y la consolidación de estos sistemas en la región es la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Estos sistemas son de especial relevancia para las personas mayores que carecen de acceso a pensiones contributivas. Su implementación podría representar una de las transformaciones sociales más significativas para Honduras en las próximas décadas. En un contexto regional marcado por una elevada informalidad laboral, el envejecimiento poblacional, la fragmentación de los sistemas de pensiones y las persistentes brechas de género y territorio, los sistemas de pensiones no contributivos tienden a consolidarse como herramientas clave para garantizar el derecho a una vejez digna con inclusión social.

Desde una mirada regional, estos esquemas han demostrado ser efectivos: en América Latina y el Caribe, la proporción de personas mayores que reciben pensiones no contributivas pasó de 3,4% en 2000 al 31% en 2022, según estimaciones recientes (Arenas de Mesa y Robles, 2024). Esta expansión habría permitido reducir significativamente la pobreza en la vejez, visibilizar y reconocer el trabajo no remunerado —principalmente de las mujeres— y reforzar pactos sociales que valoran el aporte de todas las trayectorias de vida, más allá del empleo formal. A pesar de los desafíos financieros, estudios recientes indican que la erradicación de la pobreza en la vejez en América Latina sería viable con una inversión pública equivalente al 1,1% del PIB regional hacia 2035 (Arenas de Mesa y Robles, 2024).

En el caso de Honduras, los modelos proyectivos desarrollados por la CEPAL muestran que es posible avanzar de manera gradual y sostenible en el diseño e implementación de esta prestación, acompañada de una estrategia de implementación territorial por fases que permitiría evaluar, ajustar y escalar el programa con base en evidencia. El proceso de diseño de un SPNC permitiría sentar las bases para una política pública estructural orientada a garantizar la seguridad económica en la vejez.

Este documento ha generado insumos normativos, organizacionales, financieros y territoriales que configuran una hoja de ruta realista para avanzar desde el diseño hasta la implementación efectiva de un SPNC, siempre que exista una trayectoria institucional y política clara que asegure su sostenibilidad.

Una de las principales lecciones aprendidas es la importancia de definir una secuencia institucional, normativa y presupuestaria gradual que permita iniciar la política y que cree formalmente un sistema de pensiones no contributivo y ordene su instalación administrativa, para luego incorporarlo en la Ley de Presupuestos con su respectiva asignación de recursos, y finalmente consolidarla mediante una ley permanente que garantice su exigibilidad como derecho. Esta trayectoria debe planificarse estratégicamente, identificando actores clave, cronogramas de negociación y estrategias comunicacionales que refuercen el relato técnico y político. El marco constitucional hondureño, particularmente el artículo 245, habilita al Poder Ejecutivo para establecer este tipo de políticas por decreto, aunque su sostenibilidad dependerá de su anclaje presupuestario y de la preparación de un marco legal duradero.

En el plano institucional, la experiencia pone de manifiesto que la implementación de un sistema de pensiones no contributivo requiere de una estructura organizacional sólida y claramente definida. La creación de una Secretaría Ejecutiva en el ámbito de SEDESOL, con competencias en registro, pagos, gestión financiera, normatividad, coordinación territorial, comunicación y monitoreo, resulta importante para garantizar eficiencia, transparencia y coherencia. A nivel territorial, se recomienda avanzar hacia un modelo descentralizado mediante la instalación de unidades técnicas municipales y la firma de convenios de colaboración con los gobiernos locales. Estos convenios permitirían a las municipalidades participar activamente en la identificación de los destinatarios, la verificación de información y la provisión de apoyo operativo, fortaleciendo la corresponsabilidad y la cercanía con la ciudadanía.

Desde la perspectiva técnico-operativa, el diseño del SPNC propone parámetros realistas y sostenibles. Se plantea una cobertura inicial de aproximadamente 100.000 personas mayores de 85 años y más, con un monto mensual de 1.500 lempiras, y con el principio de progresividad en la ampliación hacia grupos de menor edad conforme se consolide la capacidad institucional y financiera. Se buscaría visibilizar en su instalación un enfoque de género, destacando el rol clave que tendría esta prestación para un porcentaje significativo de mujeres que han quedado fuera del sistema de pensiones contributivo debido a las desigualdades en el mercado de trabajo y su mayor participación en el trabajo de cuidados no remunerado. Para facilitar el acceso al SPNC, se propone un proceso de postulación simple, tanto en línea como presencial, respaldado por formularios de declaración jurada y sistemas de validación cruzada con registros administrativos existentes, como el Registro Nacional de las Personas (RNP) y los sistemas de seguridad social.

El fortalecimiento del sistemas de información emerge como una condición habilitante central para la implementación de un sistema de pensiones no contributivo: robustecer el Sistema de Información y Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO) representa una inversión estratégica del Estado. La implementación del SPNC requiere de altos niveles de interoperabilidad entre este sistema y otras bases de datos relevantes, como el Registro Nacional de las Personas (RNP) y el Sistema de Información de la Intervención Social (SIIS), permitiendo una gestión eficaz para la identificación y el registro de los destinatarios, los pagos de la prestación, y el seguimiento y la evaluación de su funcionamiento y recepción por parte de los potenciales destinatarios. Su fortalecimiento contribuirá a mejorar la trazabilidad, reducir los errores de inclusión o exclusión y aumentar la transparencia, eficiencia administrativa y rendición de cuentas del programa.

La implementación gradual es otra recomendación clave. Se recomienda iniciar con una fase piloto en un número reducido de municipios con presencia institucional de SEDESOL, evaluar los resultados y luego escalar progresivamente hacia todo el territorio nacional. Esta estrategia permite ajustar procedimientos, prevenir la sobrecarga administrativa y adaptar los mecanismos de atención a las realidades socioculturales y geográficas del país. Cada etapa deberá acompañarse de procesos de capacitación continua para el personal técnico y territorial, asegurando estándares de calidad homogéneos y pertinencia cultural.

En materia financiera, se elaboraron modelos proyectivos que estiman el impacto financiero en distintos escenarios de expansión. El financiamiento de la pensión no contributiva debe concebirse como una inversión, con fuentes combinadas entre el presupuesto nacional, reasignaciones de gasto social y cooperación internacional, esta última, especialmente destinada a apoyar la administración del programa

en las etapas iniciales. Para garantizar sostenibilidad y transparencia, se propone anclar el programa en glosas presupuestarias específicas, con reportes públicos periódicos de ejecución y mecanismos públicos de auditoría.

Un componente esencial del proceso es la comunicación pública. La implementación de una pensión no contributiva requiere una estrategia comunicacional que informe a la ciudadanía de manera clara, accesible y culturalmente pertinente. La transparencia en la difusión de los criterios de elegibilidad, los plazos y los mecanismos de postulación es fundamental para generar confianza, fortalecer la legitimidad social de la política y alinear las expectativas con el ritmo gradual de expansión.

La instalación de un sistema de monitoreo, evaluación y mejora continua resulta indispensable para la gestión técnica y política del SPNC. Contar con indicadores de cobertura, suficiencia, eficiencia operativa e impacto permitirá ajustar la política sobre la base de evidencia, optimizar la gestión de recursos y justificar la inversión ante organismos nacionales e internacionales.

La experiencia acumulada en Honduras confirma que es posible avanzar hacia un sistema de pensiones no contributivo si se conjugan una visión de Estado, voluntad política y solidez técnica. Los aprendizajes del proceso liderado por SEDESOL ofrecen un modelo de referencia para otros países de la región que buscan transitar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social.

En suma, la puesta en marcha de un sistema de pensiones no contributivos en Honduras constituiría una apuesta de gran alcance para avanzar hacia un modelo de desarrollo social inclusivo. Su viabilidad técnica ha sido presentada en este documento; su potencial implementación dependerá, entre otros factores, de decisiones estratégicas que coloquen como prioridad erradicar la pobreza en la vejez.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2023). Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. *Revista CEPAL*, (141), 193-214.
- Arenas de Mesa y C. Robles (eds.) (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5). Publicación de las Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45324>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago, 2023.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024b) *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, (LC/PUB.2024/21-P/Rev.1), Santiago, 2024.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024c) Consideraciones para la implementación del Sistema de Pensiones No Contributivo a cargo de SEDESOL en Honduras: Informe técnico final a la Secretaría de Desarrollo Social.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025: hacia un pacto por el desarrollo social inclusivo*.
- Constitución de la República de Honduras. Asamblea Nacional Constituyente Decreto N° 131, Publicada en la Gaceta No. 23,612 del 20 de enero 1982.
- Decreto Ejecutivo PCM 05-2022 Sobre la Ley General de Administración Pública (LGAP).
- Decreto Ejecutivo PCM-08-2022 Creación Red Solidaria.
- Decreto Ejecutivo PCM 20-2022 La creación de del Programa de Acción Solidaria.
- Decreto Ejecutivo PCM 09-2023 Becas Solidarias.
- Delgado Chavarría, M. (2024). Oportunidades y opciones para la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras. Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/5). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Holz, R., C. Maldonado Valera, S. Quezada, C. Robles y H. Soto de la Rosa. (2023). "*Desafíos y oportunidades para el fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras*", Documento de Proyectos (LC/TS.2023/156), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.
- Maldonado, C. y A. Palma (2013). *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: Apuntes para un marco de análisis*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Seminario Internacional "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa", Santiago, Chile.
- Martínez, R. y C. Maldonado (2019), "La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), R. Martínez (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. (ed.) (2019). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago 2019.

Como parte del proceso de fortalecimiento del sistema de protección social en Honduras, es fundamental avanzar en la creación de un sistema de pensiones no contributivo que permita reducir los altos niveles de pobreza en la vejez. Este documento ofrece propuestas y orientaciones para avanzar en esa dirección. Desde un enfoque de derechos y universalismo sensible a las diferencias, se examina el ciclo de la política pública aplicado a la creación de esta prestación, incorporando recomendaciones desde la identificación del problema hasta la implementación de la política.

El documento identifica las condiciones habilitantes para el diseño e instalación de un sistema de pensiones no contributivo en las dimensiones normativa, organizacional, técnico-operativa y financiera, y plantea estrategias de seguimiento y evaluación, comunicación pública y fortalecimiento de alianzas para su instalación. De esta forma, propone una hoja de ruta técnica y estratégica que contribuya a fortalecer un sistema de protección social universal, integral, sostenible y resiliente en el país.

Acceso a la versión digital



<https://bit.ly/CEPAL2025-114S>



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org