



Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Honduras

Desafíos y propuestas

Roberto Flores
Javier Olivera
Fernando Pavón
Waldo Tapia

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Unidad de Mercados
Laborales y Seguridad
Social

NOTA TÉCNICA

773

Agosto de 2014

Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Honduras

Desafíos y propuestas

Roberto Flores
Javier Olivera
Fernando Pavón
Waldo Tapia



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del

Banco Interamericano de Desarrollo
Flores Lima, José Gregorio Roberto.

Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Honduras: desafíos y propuestas / José Gregorio
Roberto Flores Lima, Fernando Yitzack Pavón Tercero, Waldo Andrés Tapia Troncoso.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 773)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Labor market—Honduras. 2. Social security—Honduras. I. Tapia, Waldo. II. Pavón Tercero, Fernando
Yitzack. III. Tapia Troncoso, Waldo Andrés. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados
Laborales. V. Título. VI. Serie.

IDB-TN-773

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia
Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-
ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para
cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras
derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se
someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID
para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están
autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de
vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
SECTOR SOCIAL
UNIDAD DE MERCADOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

**Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Honduras.
Desafíos y propuestas¹**

Agosto de 2014

¹ Este documento fue preparado por, Roberto Flores, Javier Olivera, Fernando Pavón y Waldo Tapia de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Carmen Pagés-Serra e Ian Walker. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Síntesis

A pesar del crecimiento que ha mostrado Honduras en la última década y de la importante mejoría en sus indicadores laborales, todavía subsisten importantes desafíos en este ámbito de acción. Por una parte, la productividad del trabajo ha crecido de manera muy lenta, hecho que ha colocado al país por debajo del promedio de países emergentes y en desarrollo. Por otra parte, el subempleo sigue representando uno de los principales desafíos en el nivel país, ya que afecta a más de la mitad de la población ocupada. Esta alta tasa de subempleo resulta relevante en la medida en que: i) limita la igualdad de oportunidades al dejar a una parte sustancial de la población fuera del proceso de crecimiento; ii) restringe el potencial crecimiento, pues reduce el número de personas que aportan al producto interno bruto (PIB) e inhibe el crecimiento de la productividad; y iii) disminuye el bienestar y la protección ante riesgos de salud, vejez, accidentes o desempleo para una gran parte de la población que trabaja en condiciones de precariedad e informalidad.

Asimismo, la fuerza laboral en Honduras muestra un bajo nivel de preparación, condición que también actúa como limitante para el crecimiento del país. Al parecer, las instituciones de formación profesional no están ofreciendo una formación con la calidad y la pertinencia que el sector productivo requiere. En consecuencia, un alto número de empresas identifica la formación inadecuada de los trabajadores como el mayor obstáculo para sus operaciones. Muchas de ellas, además, manifiestan que tienen problemas para contratar trabajadores con las habilidades necesarias. Si esta situación se mantiene igual, la incidencia de la capacitación en las empresas, y en la calidad y la pertinencia de la educación técnica, continuará siendo escasa.

En materia de seguridad social, Honduras representa uno de los países con menor cobertura en la región, lo cual refleja que el sistema de pensiones no está funcionando de un modo adecuado. Esta situación supone una deuda implícita para el país, ya que en los próximos años se requerirá una transferencia creciente de recursos por parte del Estado para la población que vive en extrema pobreza. Si bien el esquema de pensiones no contributivas (PNC) ha permitido incrementar el número de personas con acceso a una pensión, este sistema carece de una institucionalidad apropiada que le permita ser sostenible en el largo plazo. Por otra parte, el sistema de pensiones muestra diferencias claras entre el sector urbano y el rural; mientras que la cobertura por nivel de ingreso es marcadamente regresiva, pues resulta mucho menor para los quintiles con bajos ingresos.

Respecto de la sostenibilidad del sistema de pensiones, una reciente valuación actuarial al Instituto Hondureño de Seguridad Social muestra un déficit actuarial del orden del 25% del PIB. Esta situación es el resultado de diversos factores, entre los que se destacan: la ampliación de la estructura de beneficios, la escasa expectativa de aportes y cotizaciones futuras, el bajo rendimiento histórico de las inversiones, la transferencia de recursos que ha ofrecido el régimen de pensiones al de salud y los elevados gastos administrativos. Esta frágil situación financiera compromete la gestión de las finanzas públicas, pues afecta negativamente

la capacidad de endeudamiento del Estado y establece dudas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

En este contexto, las opciones de reforma se deben orientar a promover la creación de mejores trabajos y, con ellos, el crecimiento y la equidad. Para eso es preciso obtener los siguientes objetivos: i) la mejora en la calidad y la pertinencia de los sistemas de formación para el trabajo; ii) el aumento en la cobertura de la seguridad social, de un modo sostenible y consistente con la generación de empleo formal, y de manera transversal; iii) el fortalecimiento de la institucionalidad en la ejecución de políticas laborales y de seguridad social.

Clasificación JEL (Demand and Supply of Labor) J2

Palabras claves: Sistema de pensiones, mercado de trabajo, seguridad Social, inclusion social, inserción laboral y productividad.

Índice

Siglas y acrónimos	5
Introducción	7
Marco legal e institucional	7
<i>Políticas de inserción y formación de la fuerza laboral</i>	7
<i>Seguridad social</i>	9
Avances y desafíos pendientes	10
<i>Inserción laboral y productividad</i>	10
<i>Baja empleabilidad y escaso acceso al empleo</i>	11
<i>Deficiencias en la formación de la fuerza de trabajo</i>	13
<i>Baja capacidad institucional</i>	15
<i>Recientes avances en el sistema de seguridad social</i>	15
<i>Baja cobertura de la seguridad social</i>	16
<i>Fragmentación normativa, debilidad financiera y ausencia de regulación</i>	21
Opciones de política	26
<i>Mejorar la calidad y la pertinencia de los sistemas de formación para el trabajo</i>	26
<i>Fortalecer el sistema de seguridad social</i>	27
<i>Aumentar la cobertura</i>	28
<i>Garantizar la sostenibilidad financiera</i>	30
<i>Brindar protección ante el desempleo</i>	31
Referencias	33

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADERH	Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras
Celade	División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
DGE	Dirección General de Empleo
EM	Régimen de Enfermedad y Maternidad
Empleate	Bolsa Electrónica de Trabajo
EPEM	Entrenamiento para el Empleo
EPFRHE	Encuesta de Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional
INPREMA	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAMT	Políticas Activas de Mercado de Trabajo
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNC	Pensiones no contributivas
PRAF	Programa de Asignaciones Familiares
Proempleo	Programa de Educación Media y Laboral, Subprograma de Promoción del Empleo
RAP	Régimen de Aportaciones Privadas
SENAEH	Servicio Nacional de Empleo de Honduras

STSS

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social

Introducción

La creación de mejores empleos (productivos y con acceso a la seguridad social) debe ser un eje central de las políticas públicas en Honduras para lograr la meta de crecer con más inclusión social. La creación de mejores empleos permite que los beneficios del crecimiento económico alcancen efectivamente a todos los trabajadores. El acceso al empleo promueve las oportunidades, la inclusión social y la seguridad ciudadana. Asimismo, desde el punto de vista macroeconómico, la incorporación de más personas al mercado de trabajo es una fuente esencial de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. A pesar de incrementar ingresos y reducir la pobreza, los programas de transferencias monetarias, como método de protección social, no reemplazan el rol del trabajo. Un empleo de buena calidad, con beneficios de seguridad social, es y seguirá siendo la mejor garantía para avanzar hacia la clase media y mantenerse en ella. A su vez, la creación de mejores empleos promueve un aumento de la productividad laboral: una fuerza de trabajo más productiva y una mejor asignación de trabajadores a empleos más productivos son la esencia del crecimiento de la productividad, la cual constituye la base para un mayor crecimiento económico. Finalmente, la creación de mejores empleos permite expandir la cobertura ante riesgos de salud, pobreza en la vejez o desempleo, y con ello el bienestar de la población.

Por eso, mejorar los sistemas que promueven una mayor inserción laboral, una mayor productividad del trabajo y una mayor protección ante los riesgos que le plantean al trabajador la vejez, la enfermedad, la invalidez y el desempleo debe ser una de las prioridades principales para lograr el desarrollo en Honduras.

El objetivo de esta nota es examinar el funcionamiento de estos sistemas y los principales desafíos en ambas áreas.

Marco legal e institucional

Políticas de inserción y formación de la fuerza laboral

El marco institucional del sector laboral en Honduras está conformado principalmente por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), que implementa las políticas en materia de empleo y de funcionamiento del mercado laboral en el nivel del Poder Ejecutivo. Este organismo público ejerce tres funciones centrales. En primer lugar se encarga de la formación y la inserción laboral por medio del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), la Dirección General de Empleo (DGE) y el Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH). Por otro lado, se ocupa de regular las relaciones laborales a través de la Procuraduría General del Trabajo, la Inspección General del Trabajo y la Dirección General del Trabajo. Finalmente, administra la seguridad social mediante la Dirección General de Previsión Social.

El INFOP es la institución responsable de promover y desarrollar la formación profesional de los trabajadores, en todos los niveles y sectores de la economía.² Se financia, principalmente, con los aportes privados correspondientes al 1% de las planillas de los trabajadores de las empresas con cinco trabajadores o más.³ El objetivo principal del INFOP es contribuir al aumento de la productividad nacional y al desarrollo económico y social del país, mediante el establecimiento de un sistema nacional de formación profesional para todos los sectores de la economía y para todos los niveles de empleo, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico y social y las necesidades reales del país.⁴ La oferta de servicios incluye distintas modalidades de formación, tales como aprendizaje, actualización, complementación y habilitación. La distribución de la oferta de cursos ha estado centrada en el área agropecuaria (el 39,9%), el comercio y los servicios (el 36,8%) y la industria (el 23,3%).

La STSS ha impulsado varias acciones tendientes a fortalecer el rol del Estado en el área de empleo y capacitación laboral. En 1980 creó la DGE con la misión de analizar, diseñar, ejecutar y supervisar la política de empleo en el país, en colaboración con los agentes sociales. A pesar del amplio marco de funciones que le fueron asignadas, la DGE solo cuenta con una subdirección y tres departamentos: Análisis y programación, Migración laboral y Promoción del empleo. En 2010, en alianza con el sector privado, la STSS constituyó el SENAEH, con el objetivo de instituir un sistema de articulación entre la oferta y la demanda laborales. Desde entonces, se han establecido 11 oficinas del SENAEH, en varias zonas del país, a los efectos de asegurar que los beneficiarios logren, desde un mismo lugar, tener acceso a toda la información relacionada con los servicios de inserción y capacitación laboral.

Dentro de la configuración institucional del sector laboral en Honduras también es importante considerar a la Secretaría de Educación, que se encarga de la formación de jóvenes mediante cuatro dependencias: la Subsecretaría de Asuntos Técnico-pedagógicos, la Dirección General de Educación, la Subsecretaría de Servicios Educativos y la Dirección General de Educación Continua.

Los trabajadores están representados, sobre todo, por la Central General de Trabajadores y la Confederación de Trabajadores de Honduras. Los empleadores, por su parte, están representados por varios gremios de empresarios como el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), la Asociación Nacional de Industria, la Federación de Cámaras de Comercio e Industrias, la Cámara de Comercio e Industria de Tegucigalpa, entre otros.

² Para los efectos de la Ley del INFOP, se entiende por formación profesional la acción destinada a preparar o *readaptar* a una persona para que ejerza un empleo, por primera vez o no, o para que sea promovida en cualquier rama de la actividad económica, incluida la enseñanza general, profesional y técnica que sea necesaria para alcanzar el mencionado fin.

³ Ocurre lo mismo en aquellas empresas con un capital mayor a 20.000 lempiras (con un valor aproximado de US\$ 1.100), incluso si en ella laboran menos de cinco trabajadores. La legislación establece, además, que el gobierno debe aportar el 0,5% del valor de las remuneraciones de sus trabajadores y empleados, lo cual no tiene lugar en la práctica.

⁴ Véase http://www.infop.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=67.

Seguridad social

El sistema de pensiones de Honduras se compone de un sistema obligatorio público y un sistema voluntario privado. El sistema de pensiones público está conformado por la suma de distintos programas administrados por cinco institutos públicos de seguridad social que funcionan según la modalidad de reparto con beneficios definidos. El sistema de pensiones privado se rige por la modalidad de capitalización individual.

Dentro del sistema público, el instituto de mayor tamaño es el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), que cubre a empleados del sector privado. A fines de 2012, el IHSS representó el 77% del total de aportantes al sistema. El resto de las instituciones provee regímenes propios a diferentes grupos sectoriales: a los maestros públicos y privados, por medio del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA); a los profesores y al personal de la Universidad Nacional, con el Instituto de Previsión de la Universidad e Nacional Autónoma de Honduras; a los miembros de las fuerzas armadas, las policías y los bomberos, a través del Instituto de Previsión Militar; y al resto de los servidores públicos civiles, de los que se hace cargo el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP).

El IHSS fue creado en 1959 y es el instituto de seguridad social en el que están obligados a cotizar todos los trabajadores asalariados del sector privado. Por eso es el de mayor tamaño. Consta de tres regímenes: Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), Régimen de Enfermedad y Maternidad (EM) y Régimen de Riesgos Profesionales (RP). El IHSS es una institución autónoma e independiente, sin embargo está supervisada por el Poder Ejecutivo a través de su Consejo de Administración, que está conformado por el secretario de Trabajo y Seguridad Social, el secretario de Salud Pública, tres representantes del COHEP, tres representantes de las centrales obreras y un representante del Colegio Médico. La Ley establece que la tasa de aporte al régimen de pensiones es del 2% para el empleador, del 1% para el trabajador y del 0,5% para el Estado, sobre las remuneraciones mensuales, con un límite máximo de L7.000 (equivalentes a US\$350). El aporte para salud es del 5% para el empleador, del 2,5% para el trabajador y del 0,5% para el Estado. La suma de ambas prestaciones determina una tasa total de aporte del 11,5%. A este porcentaje se agrega un 0,2% del empleador, para cubrir el régimen de riesgos laborales.

Además, en Honduras existe un sistema no contributivo, que forma parte del Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) administrado por el Poder Ejecutivo y transfiere recursos a familias pobres de todo el país. Como parte de este programa, en 2003 se implementó la entrega de un Bono de la Tercera Edad destinado a personas mayores de 65 años que viven en extrema pobreza y reciben un ingreso inferior a L400 mensuales. Este bono consiste en una transferencia monetaria de L600 (US\$30, aproximadamente) que se otorga sólo una vez al año. En 2012 esta transferencia alcanzó a casi 65.000 beneficiarios, con un costo cercano a L37 millones (US\$1,9 millones, aproximadamente) (Tribunal Superior de Cuentas, 2013).

En 1992 el gobierno de Honduras implementó un esquema de ahorro obligatorio para trabajadores del sector privado, independiente del sistema de pensiones contributivo,

llamado Régimen de Aportaciones Privadas (RAP).⁵ La tasa de aporte al RAP es del 1,5% para el empleador y del 1,5% para el trabajador, sin tope en el salario de contribución. El RAP funciona como una institución financiera de segundo piso, con el objeto de generar y captar recursos financieros para canalizarlos al sector vivienda mediante intermediarios autorizados. Los participantes del RAP tienen la posibilidad de obtener préstamos hipotecarios, en especial aquellos trabajadores que de otro modo tendrían serias limitaciones para acceder por sí mismos a dichos créditos en el sector bancario debido a sus ingresos bajos. Por otra parte, el RAP les permite a los participantes el retiro de los ahorros acumulados una vez que la relación laboral ha terminado (y el trabajador se retira del sistema), con una tasa nominal de rendimiento del 3% anual. A fines de 2013, el número de aportantes al RAP fue de 259.000 (participantes activos), con ingresos concentrados principalmente alrededor del salario mínimo (un 71% de los participantes tiene un salario menor al mínimo).

Honduras cuenta con una entidad centralizada que se encarga de la supervisión y la regulación del sistema de pensiones: la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) a través de la Superintendencia de Seguros y Pensiones es la unidad técnica responsable de la supervisión, la vigilancia y el control de las instituciones previsionales, tanto públicas como privados. Si bien las instituciones previsionales están reguladas por sus cartas orgánicas, la naturaleza de la supervisión le permite a la CNBS establecer sanciones.

En cuanto al amparo ante el riesgo de desempleo, todo parece indicar que el Código del Trabajo ofrece una buena protección al trabajador despedido injustificadamente, con salarios caídos sin tope y la opción de ser indemnizado o reinstalado en el trabajo. Sin embargo, en la práctica, los trabajadores tienen que lidiar con un sistema ineficiente y conflictivo que genera una enorme incertidumbre; por eso en los hechos muchos trabajadores despedidos de empleos formales no reciben nada. Los juicios laborales son muy comunes, lo cual indica que aun cuando la ley establece que debe recibir una indemnización, el trabajador tiene que esperar mucho tiempo para obtener los recursos, y, luego, pagarle un porcentaje significativo al abogado. Todos estos factores hacen que los trabajadores tengan una baja valoración de este derecho laboral. Desde el punto de vista de las empresas, los honorarios de los abogados laboristas son costos laborales adicionales. Además, la enorme inseguridad que genera un sistema muy conflictivo, con la posibilidad de tener que pagar años de salarios caídos después de un juicio laboral, es un gran problema para las empresas, especialmente para las empresas pequeñas con problemas de liquidez. La combinación de un derecho laboral que es costoso para las empresas, pero poco valorado por los trabajadores, podría desincentivar el empleo formal.

Avances y desafíos pendientes

Inserción laboral y productividad

A pesar del crecimiento reciente, subsisten desafíos importantes en el ámbito laboral. Con el desarrollo económico de la última década, la tasa de desempleo abierto ha mostrado una

⁵ El régimen exceptúa a los trabajadores y patrones que laboran en empresas de menos de 10 trabajadores o en empresas que están ubicadas en Zonas Industriales de Procesamiento o en Zonas Libres (maquila).

notable mejoría, al pasar del 5,4% en 2003 al 3,6% en 2012. Sin embargo, es preocupante el incremento que ha tenido el subempleo durante el mismo período: aumentó del 35,2% al 51,1% del total de ocupados (cifra que equivale a 1,7 millones de personas). En este contexto, y a pesar del crecimiento reciente, Honduras presenta importantes desafíos en el ámbito laboral que es preciso enfrentar.

La productividad del trabajo se ha elevado muy lentamente. Al igual que en el resto de los países de la región, el nivel de rendimiento en Honduras es menor al que se advierte en otras regiones emergentes (The Conference Board, 2013). En particular, el crecimiento de la productividad laboral ha estado muy por debajo del observado en países como China e India, en la Unión Europea (UE-12), en el promedio de países emergentes y en desarrollo, y también por debajo del promedio mundial. Daude y Fernández-Arias (2010) muestran que Honduras cuenta con el nivel de productividad total de los factores más bajo en el nivel regional (BID, 2010). Un incremento vigoroso de la productividad es la única manera de generar aumentos sostenibles de los ingresos y el nivel de vida de los trabajadores.

Baja empleabilidad y escaso acceso al empleo

Faltan oportunidades de inserción para jóvenes y mujeres, particularmente para los que se ubican en los sectores más vulnerables. El alto desempleo juvenil es un fenómeno mundial que también afecta a Honduras. La tasa de desempleo entre los jóvenes de 19 a 24 años es del 7,8% versus el 3,5% que se percibe entre los adultos de 30 a 35 años y el 2,3%, entre los de 36 a 44 años. Además, 646.000 jóvenes de entre 15 y 29 años no trabajan ni estudian (NiNi), lo cual representa el 26% de la población en ese grupo de edad, una cifra que se encuentra entre las mayores de la región (BID, 2013). Este problema aqueja con mayor fuerza a las mujeres (el 43% frente al 9% de hombres) y a los jóvenes de zonas rurales (un 32% contra un 20% en zonas urbanas).⁶ Asimismo, el escenario empeora cuanto más precaria es la situación socioeconómica del hogar de los jóvenes, lo que aumenta las posibilidades de que se produzcan problemas sociales vinculados con conductas de riesgo (drogadicción, violencia y embarazo temprano, entre otros). La falta de acceso al empleo tiene un efecto que perdura en el tiempo. La evidencia sugiere que las personas que sufrieron desempleo e informalidad en su juventud tienen un peor desempeño laboral como adultos (Cruces, Ham y Viollaz, 2012).

Entre las mujeres, la tasa de participación laboral es baja y el nivel de desempleo es alto. Por otra parte, las brechas laborales entre hombres y mujeres continúan siendo profundas, lo cual refleja que el crecimiento no ha traído consigo cambios sustantivos en equidad. En 2012, la participación laboral femenina fue un 35% más baja que la de los hombres (un 69,2% versus un 33,8%). Además, la tasa de desempleo entre las mujeres fue un 43% más alta que entre los hombres (el 5,0% frente al 2,9%). Esta diferencia aumenta al 60% entre jóvenes de 15 y 29 años.

La tasa de subempleo afecta a más de la mitad de la mano de obra ocupada. Un problema importante que atañe a todo el país es el nivel de subempleo: en 2012 alcanzó al 54,1% de

⁶ Considerando el grupo de jóvenes que no trabajan ni estudian, parte de la diferencia entre hombres y mujeres se debe a la definición de NiNi, que incluye a las personas que trabajan en el hogar en tareas domésticas.

la población ocupada. Este indicador proporciona una visión más completa de las características del mercado laboral y es particularmente sensible al comportamiento macroeconómico. En el nivel nacional, el subempleo afecta en un 12% más a los hombres que a las mujeres (el 56,6% versus el 49,2%). En cuanto a la relación con el área geográfica, la tasa de subempleo es mayor en el área rural que en el área urbana (un 56,7% contra un 51,0%). Al distinguir por tipo de subempleo, el que reúne el mayor número de personas es el *invisible*, es decir, los que trabajan más de 30 horas por semana y no llegan a percibir el salario mínimo vigente (el 43,6%). En tanto, el subempleo *visible*, que representa a los que trabajan menos de 30 horas por semana, desean trabajar más horas, pero no lo consiguen, alcanza al 10,5%.

Las personas con escaso nivel educativo y bajos ingresos tienen menor participación laboral y acceso desigual a empleos formales. Honduras presenta tasas de participación laboral que crecen con el nivel educativo de los trabajadores adultos, desde un 51,6% para trabajadores con educación primaria hasta un 64,1% para trabajadores con educación superior. A diferencia de lo que ocurre principalmente en países desarrollados, donde el desempleo es mayor entre los menos educados, en Honduras el desempleo abierto tiene cifras más altas entre los trabajadores con educación secundaria (el 6,8% versus el 5,0% y el 2,3% para trabajadores con educación baja y alta). Por nivel de ingreso, la tasa de participación de los trabajadores en el quintil más pobre es un 30% más pequeña que la de los trabajadores en el quintil de ingresos más rico (el 61,0% frente al 42,5%).

El valor elevado del salario mínimo condiciona el acceso al empleo. El salario mínimo en Honduras es uno de los más altos en la región (US\$320, aproximadamente).⁷ Tanto es así que, de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM, 2012), el salario promedio representa alrededor del 68% del salario mínimo. Este es un factor importante en la formalización de la mano de obra y contribuye a explicar la alta evasión que existe en el país y la baja participación en seguridad social, especialmente en el sector de las empresas pequeñas y medianas. Asimismo, puede constituir un obstáculo en el acceso al empleo (y a la seguridad social) por parte de los trabajadores. En Honduras, el 41,6% del total de los asalariados gana menos que el salario mínimo, cifra que aumenta al 49,3% en el sector privado.

En resumen, si bien Honduras ha mostrado una importante mejoría en sus indicadores laborales durante los últimos años, el subempleo sigue representando uno de los principales desafíos, pues aqueja a más de la mitad de la población ocupada. Las mujeres y los jóvenes son los más afectados por esta situación. Además, el valor elevado del salario mínimo condiciona el acceso al empleo y explica la baja participación en el sistema de seguridad social.

⁷ El salario mínimo promedio es de aproximadamente US\$320 (L6.530,69), según el Acuerdo STSS-001-2012, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 32723 en 2013. El salario mínimo se establece en una negociación tripartita y fija salarios diferenciados de acuerdo con el tamaño de las empresas (que se mide por el número de trabajadores) y la rama de actividad.

Deficiencias en la formación de la fuerza de trabajo

El capital humano en la fuerza laboral es insuficiente. Honduras cuenta con una población relativamente joven: el 49% de los habitantes en edad activa tiene entre 15 y 29 años. Esta característica podría estimular el incremento de la productividad laboral. Pero es preciso implementar mejoras en los perfiles educacionales, pues, se sabe que la escolaridad afecta la productividad, la capacidad para usar nuevas tecnologías y, por lo tanto, el crecimiento. Según la EPHPM de 2012, en Honduras la escolaridad promedio de los ocupados de 25 a 65 años es de 7,6 años, un nivel muy inferior al de otros países de la región como Argentina (11,2), Chile (10,8), Panamá (10,5), Uruguay (9,8) y Perú (9,2). Asimismo, solo el 8,1% de los ocupados tiene educación superior, mientras que el 25,8% posee, a lo sumo, educación secundaria. Si bien no existen estudios que midan el acervo de habilidades de la fuerza laboral en el país, la evidencia indica que las décadas con baja calidad educativa han hecho mella en la calidad de la fuerza laboral local. La escasa formación en general tiende a originar una baja productividad y una mayor dificultad en la empleabilidad de los trabajadores.

El sector productivo no puede cubrir la demanda de empleo. Pese a las demandas insatisfechas y al crecimiento en vastos sectores económicos, las empresas manifiestan una resistencia a invertir en capacitación. Este tema es especialmente importante en el caso de las habilidades transversales o generales, que pueden ser utilizadas en cualquier empleo, lo cual reduce la disposición de las empresas a pagar por esta formación. De acuerdo con datos de la encuesta que recoge las percepciones de los empleadores afiliados al COHEP, no existe una vinculación entre la demanda de los empleadores por habilidades específicas y la oferta por parte de los potenciales empleados (EPFRHE, 2011). Así, por ejemplo, del total de conocimientos y habilidades que los empleadores señalan como importantes, solo en un caso (el uso básico de una computadora) los empleados muestran niveles de preparación considerados adecuados, mientras que en las 11 competencias restantes los niveles de preparación son deficientes. En ningún caso el nivel es considerado excelente.

Las instituciones de capacitación presentan un bajo nivel de cobertura. Un aspecto central en la operación del sistema de capacitación se refiere al escaso alcance en términos de beneficiarios atendidos anualmente. En total, la cobertura relativa del INFOP representa cerca del 6% de la población económicamente activa (PEA).⁸ Estas cifras están muy lejos de las que se estiman adecuadas para la formación permanente de la PEA. El promedio de los trabajadores que se capacitan una vez al año en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del 37% de la fuerza de trabajo con edades que van de los 25 a los 34 años (OCDE, 2012). Aun cuando extender la cobertura implica mayores recursos, la actual estructura organizacional y los procesos de trabajo del INFOP restringen la conveniencia de invertir más sin antes revisar en profundidad la institucionalidad actual de la formación laboral y buscar consensos que permitan crear un nuevo sistema para el desarrollo de la fuerza laboral que no tenga como fin principal la capacitación en sí misma sino el aumento de la productividad (Baptista y Flores Lima, 2014).

⁸ De acuerdo con el Informe de Logros Institucionales, en 2012 fueron capacitadas 196.846 personas (INFOP, 2012).

Las instituciones de formación no ofrecen la calidad y las aptitudes que requiere el sector productivo. De acuerdo con evaluaciones y con la percepción de trabajadores y empresarios, el INFOP muestra serias deficiencias, a pesar, incluso, de los recursos invertidos y de contar con un presupuesto aprobado de casi US\$32 millones.⁹ No hay información de la efectividad de estas inversiones y existen factores que afectan la calidad y la pertinencia de la formación impartida. Por ejemplo, la formación está centrada, sobre todo, en lo técnico, y otorga insuficiente atención a la formación en habilidades básicas y transversales¹⁰; no se aplican instrumentos de identificación de las brechas en habilidades, lo cual impide ajustar la formación a las distintas necesidades de las personas; la falta de una metodología de sistematización de las demandas de cursos de capacitación por parte de las empresas refleja la inexistencia de un vínculo entre las necesidades del sector productivo y los cursos que se ofrecen. Finalmente, no existe un mecanismo de monitoreo y evaluación que permita hacer un seguimiento de los resultados e impactos obtenidos sobre las probabilidades reales de inserción laboral y de mejora de la productividad laboral.

El INFOP tiene una estructura organizacional débil. El INFOP no cuenta con un sistema de análisis del mercado de trabajo y de sectores estratégicos que demandan formación; los programas de formación están desactualizados; los criterios para la certificación de los cursos y para establecer la duración de los mismos son laxos; existe poca capacidad de inversión dentro del presupuesto disponible; los docentes no cuentan con programas que los mantengan actualizados; no existen mecanismos formales de focalización y selección de beneficiarios, y mecanismos de seguimiento, control y evaluación; además, el número de funcionarios administrativos resulta alto respecto de la cantidad de personal docente. Asimismo, el instituto carece de un registro actualizado de evaluación de instituciones oferentes de capacitación laboral, y de la infraestructura y las capacidades profesionales de muchas de estas instituciones proveedoras de capacitación, razón por la cual no tiene control de calidad de la capacitación que imparten. Solo en los últimos tiempos el INFOP empezó a coordinar acciones con otros programas existentes, como el denominado Con Chamba Vivís Mejor, a cargo del Poder Ejecutivo, que busca precisamente facilitar la inserción en el mercado laboral de jóvenes desempleados. En un nuevo sistema para el desarrollo de la fuerza laboral este tipo de vinculación debería ser la norma, y no la excepción, para responder a la demanda de habilidades del sector productivo, elevar las habilidades y la productividad de los trabajadores activos y asegurar la inserción laboral de los desempleados.

El área de formación carece de un organismo rector. De acuerdo con la regulación existente, el INFOP es la entidad encargada de coordinar, controlar y financiar la formación laboral. Sin embargo, en los hechos, Honduras carece de un organismo rector del Estado con la capacidad de direccionar el sistema de capacitación laboral, tanto público como

⁹ Según la liquidación presupuestaria trimestral, el presupuesto aprobado alcanza L662.981.446 (INFOP, octubre 2013). En términos presupuestarios, el 90% del presupuesto del INFOP corresponde a los aportes privados. Del total del financiamiento de las planillas (las cuales representan el 50% del presupuesto total), la mayor parte se destina al pago del personal técnico y administrativo (el 45%) mientras que el resto se distribuye entre el personal docente (el 41%) y el personal ejecutivo.

¹⁰ Evaluaciones de impacto recientes señalan que la formación en habilidades básicas y transversales promueve mejores resultados en términos de inserción laboral que la formación exclusiva de carácter técnico.

privado. Por el contrario, existe un amplio y heterogéneo conjunto de acciones que apuntan a la formación de las personas con la finalidad de aumentar sus calificaciones. Si bien como máxima autoridad en el tema de empleo la STSS tiene la responsabilidad de ejercer el rol directriz sobre el sistema de capacitación, las normas no definen con claridad este papel y, en la práctica, las acciones de capacitación aparecen como una sumatoria de iniciativas sin que se evidencien reglas claras de coordinación y articulación entre ellas. Asimismo, no hay una coordinación respecto de la población potencialmente beneficiaria de los programas de capacitación, que están dirigidos tanto a trabajadores del sector formal como a trabajadores que en la actualidad se encuentran desocupados.

En síntesis, la fuerza laboral en Honduras muestra un bajo nivel de preparación que resulta ser una limitante para el crecimiento del país. Todo parece indicar que las instituciones de formación profesional no están ofreciendo formación con la calidad y la pertinencia que requiere el sector productivo. En consecuencia, un gran número de empresas consideran la formación inadecuada de los trabajadores como el mayor obstáculo para sus operaciones y señalan las dificultades que tienen para contratar trabajadores con las habilidades que consideran necesarias.

Baja capacidad institucional

La capacidad de diseño y de ejecución de políticas y programas laborales es baja. A los problemas específicos destacados anteriormente se agrega que Honduras muestra un limitado avance en el desarrollo de las instituciones sectoriales. Esta situación conduce a una escasa capacidad de diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas laborales y para su articulación en sistemas. A pesar de que la DGE y el SENAHEH tienen el mandato de liderar las políticas laborales activas, su capacidad resulta aún insuficiente para atender las necesidades tanto de la oferta como de la demanda de trabajo. Si bien las oficinas de empleo cuentan con instalaciones y equipos informáticos básicos, carecen de una base integrada de beneficiarios y tienen dificultades para brindar información oportuna a los agentes involucrados (incluyendo estadísticas laborales de calidad y de fácil acceso). Asimismo, y aunque la DGE y el SENAHEH cuentan con instrumentos para potenciar la efectividad de las políticas laborales, tales como estrategias de vinculación de las instituciones públicas con el sector productivo y con los buscadores de empleo, aún faltan instrumentos de diagnóstico de habilidades ofrecidas y demandadas, y un sistema de información sobre los resultados de las intervenciones.

En resumen, a pesar del crecimiento que ha mostrado Honduras en la última década, subsisten importantes desafíos en el ámbito laboral. Por una parte, la productividad del trabajo ha crecido muy lentamente y ha colocado al país por debajo del promedio que se observa en países emergentes y en desarrollo. De igual manera, Honduras presenta bajos índices de empleabilidad y escaso acceso al empleo para jóvenes, mujeres y personas de nivel educativo bajo y medio. Asimismo, la tasa de subempleo afecta a más de la mitad de la mano de obra ocupada. Por otra parte, Honduras se caracteriza por tener una fuerza de trabajo poco preparada y sistemas de formación de la fuerza de trabajo poco eficaces. A los problemas específicos destacados anteriormente, se agrega que Honduras muestra un limitado avance en el desarrollo institucional y, por lo tanto, poca capacidad de diseño y

ejecución, pero, en especial, de monitoreo y evaluación, de las políticas y los programas laborales.

Recientes avances en el sistema de pensiones

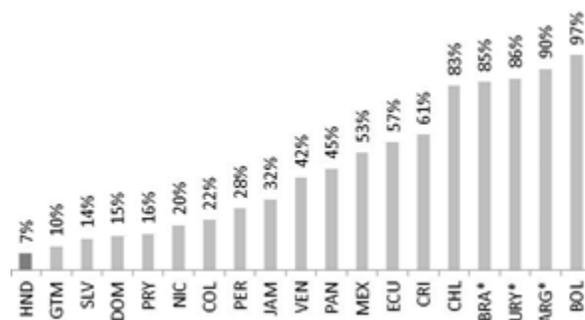
En los últimos años, Honduras ha realizado importantes modificaciones que han tenido impacto tanto en la sostenibilidad como en la cobertura del sistema de seguridad social. Si bien Honduras pertenece al grupo de países que no han impulsado ninguna reforma estructural en décadas recientes, últimamente en los diferentes institutos previsionales han primado las innovaciones de tipo paramétricas. El principal avance ha sido la reforma al INPREMA, en 2011. Esta reforma introdujo numerosos cambios paramétricos con el objetivo de mejorar la sostenibilidad actuarial del instituto. La iniciativa tuvo éxito en frenar la aguda crisis financiera que enfrentaba la institución, al reducir el déficit actuarial en valor presente de un 27% del PIB a un rango de entre el 9% y el 13%. Además, ese mismo año se aprobó una disposición interna que permitió aumentar el techo del salario cotizante al IHSS en un 46% (de L4.000 a L7.000), sobre una base fija. A pesar de estos avances, siguen vigentes desafíos de gran magnitud para resolver los problemas que el sector de pensiones enfrenta en Honduras. Los más importantes se enumeran a continuación.

Baja cobertura de la seguridad social

La escasa protección ante la vejez supone una deuda implícita del sistema de pensiones. Honduras pertenece al grupo de países que tienen sistemas de pensiones con la menor cobertura dentro de América Latina. De acuerdo con Bosch, Melguizo y Pagés (2013), en Honduras sólo el 10% de los hombres y el 5% de las mujeres mayores de 65 años reciben una pensión (el 7,4% del total de los adultos mayores de 65 años), cifra que se reduce de manera significativa entre los que viven en condiciones de pobreza (véase el gráfico 1). Esta situación supone un costo latente, o una deuda implícita, del sistema de pensiones para el país, dado que en los próximos años el Estado tendrá que atender las demandas de un creciente porcentaje de la población sin cobertura. Este costo latente comenzará a materializarse en un progresivo aumento de transferencias a adultos mayores en situación de pobreza.

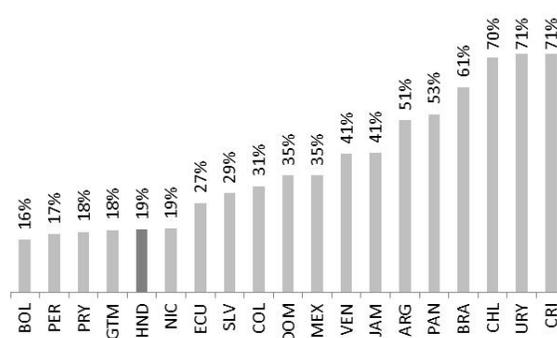
El sistema contributivo de pensiones no funciona bien. En Honduras, el sistema de pensiones se apoya en el mercado laboral para forzar el ahorro de los trabajadores formales. Sin embargo, Bosch, Melguizo y Pagés (2013) señalan que sólo el 19% de los trabajadores (menos de dos cada 10) cotiza en algún instituto previsional (véase el gráfico 2). Esta cifra está por debajo de las que se observan en países como Ecuador y Nicaragua, y es sustancialmente menor a la del promedio latinoamericano (un 44%). La participación en el sistema de pensiones muestra marcadas diferencias entre el sector urbano y el rural. En efecto, del total de afiliados, el 81,8% pertenece al sector urbano, mientras que el sector rural alcanza sólo al 18,2%. Asimismo, la cobertura resulta regresiva, de manera muy destacada, ya que es mucho más baja para los quintiles de menores ingresos. Así, menos del 1% de las personas en el quintil más pobre de ingresos cotiza a un sistema de pensiones. Por el contrario, cerca del 35% del total de personas que forman parte del sistema de pensiones pertenece al quintil más rico.

Gráfico 1
Porcentaje de adultos mayores (de más de 65 años) que recibe pensión, 2010



Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013).
 Nota: Incluye pensiones contributivas y no contributivas.

Gráfico 2
Porcentaje de cotizantes con relación a ocupados, 2010



Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

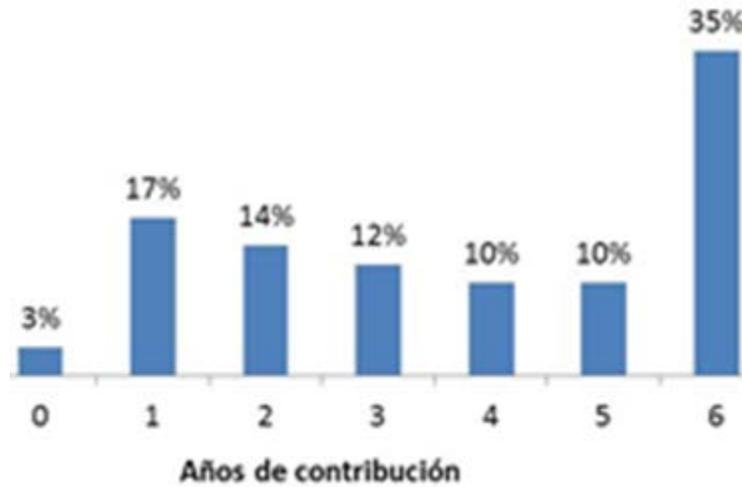
El diseño del sistema y la poca fiscalización explican la escasa participación. Por una parte, el sistema de pensiones en Honduras exime de la afiliación a los empleados por cuenta propia, los comisionistas, los trabajadores familiares y los trabajadores domésticos, los cuales constituyen, en promedio, más del 49% del empleo (EPHPM, 2012). Por otro lado, un elevado número de trabajadores, en especial aquellos empleados en micro, pequeñas y medianas empresas, no cotiza al sistema de pensiones cuando por ley debería hacerlo. Este grupo de trabajadores se encuentra fuera del sector formal, ya sea porque no pueden enfrentar los costos de la formalización o porque sus niveles de productividad son demasiados bajos para aprovechar los beneficios de la formalidad. En efecto, la EPHPM de 2012 muestra que casi el 70% del personal de las grandes empresas aporta a un sistema de pensiones, pero esta cifra se reduce a solo el 1% en el caso de las empresas pequeñas, con entre 2 y 5 trabajadores.

El nivel elevado de rotación entre empleos formales e informales redundando en bajas pensiones y escasa cobertura. En Honduras, al igual que en el resto de los países de la región, existe un elevado nivel de rotación entre trabajos formales, trabajos informales, situaciones de desempleo y, sobre todo para las mujeres, períodos fuera de la fuerza laboral. Sobre la base de una muestra de seis países de la región, Bosch, Melguizo y Pagés (2013) señalan que del total de trabajadores formales en un momento dado, el 21% no lo es luego de un año: el 9% transita a empleos asalariados informales; el 5%, a cuenta propia; el 5% permanece inactivo y el resto pasa a ser desempleado. Esta alta rotación implica coberturas erráticas y densidades de cotización reducidas –definidas como el porcentaje del tiempo total de trabajo en que una persona contribuye a la seguridad social–, lo cual se traduce en bajas pensiones, tanto en sistemas públicos de reparto como en sistemas privados de capitalización individual.

Una porción considerable de los participantes al IHSS no logrará cumplir con los años mínimos requeridos. Sobre una base de datos con 567.000 registros del RAP se construyó una aproximación a las densidades de cotización de los participantes para el período 2007-2012 (para los participantes en 1992-2006). Los resultados muestran que, en el período de análisis, sólo el 35% de los participantes logra cotizar durante los seis años en estudio. Cotizar tres años o más equivale a tener una densidad de aportes del 50%. Sin embargo, sólo el 66% de los participantes presenta esa cifra. Mientras que el 20% de los participantes cotiza al sistema un año o menos. Si estos niveles de cotización son considerados cercanos a los de la población del IHSS, entonces es difícil que la mayoría de los afiliados al IHSS pueda completar los años de contribución exigidos. No obstante, hay que tomar en cuenta que es posible que la población del IHSS presente un comportamiento contributivo peor que el que manifiesta la del RAP, pues en el RAP los afiliados cuentan con mayores ingresos y pertenecen a empresas con más trabajadores (véase el gráfico 3).

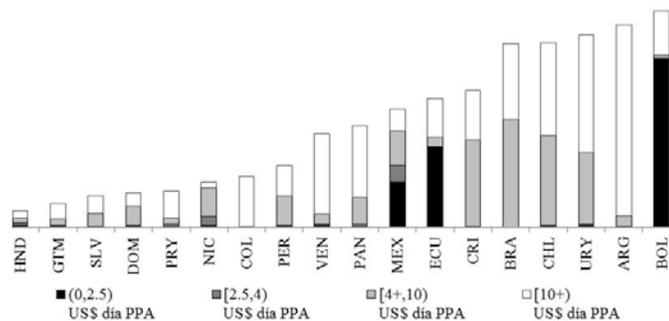
Un alto porcentaje de las pensiones que se otorgan en Honduras no son adecuadas. No todas las pensiones que se otorgan en Honduras, ya sean contributivas o no contributivas, son adecuadas. La escasa tasa de cotización y el bajo límite impuesto sobre los aportes favorece que una porción importante de los beneficios que entrega el sistema se ubique por debajo de la línea de pobreza y, por lo tanto, resulte muy poco probable que puedan proporcionar un adecuado suavizamiento del consumo. Según estimaciones que se basan en encuestas de hogares, Bosch, Melguizo y Pagés (2013) indican que el 8% del total de las pensiones que se otorgan está por debajo de la línea de pobreza absoluta (US\$2,5 diarios según la paridad del poder adquisitivo, PPA) y el 30%, por debajo de US\$4 diarios. Por el contrario, el 45% de los beneficios está por encima de los US\$10 diarios (véase el gráfico 4).

Gráfico 3
Porcentaje de contribuyentes según años de contribución entre 2007 y 2012



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del RAP.

Gráfico 4
Porcentaje de adultos mayores (de más de 65 años) que reciben una pensión, según monto de la pensión



Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

El esquema de transferencias carece de regulación y de registros que permitan evaluar su alcance. Si bien el Bono de la Tercera Edad forma parte del esquema de transferencias condicionadas a familias pobres que opera en Honduras, en la práctica funciona como un esquema de pensiones no contributivas (PNC). La implementación de esta transferencia ha sido efectiva como herramienta para incrementar el número de personas que tienen acceso a

una pensión; sin embargo, este esquema plantea importantes dudas sobre las consecuencias fiscales, económicas e institucionales en el largo plazo. Aunque la entrega de una PNC está focalizada por nivel de ingreso¹¹, el diseño de este tipo de esquema podría afectar la decisión de participar en el mercado laboral y de cotizar en el sistema contributivo, especialmente en países como Honduras, donde apenas el 20% de los trabajadores aporta al sistema contributivo (véanse Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Asimismo, este esquema, al igual que otros que operan en la región en la actualidad, carece de registros consolidados de los beneficiarios, gastos y resultados, lo cual reduce su eficiencia y mina la capacidad institucional.

El gasto público en transferencias se incrementará significativamente en los próximos años. La falta de cobertura del sistema de pensiones supondrá un costo fiscal implícito para Honduras, ya que en los próximos años los gobiernos tendrán que responder a las demandas crecientes de un porcentaje importante de la población que no tendrá acceso a una pensión. Por otra parte, la falta de instituciones fuertes y de reglas claras de control fiscal podría provocar que las distintas fuerzas políticas compitan para ofrecer más y mejores pensiones, enfocándose en aquellos segmentos de la población con mayor peso político. El programa ha crecido de un modo sostenido en los últimos años. En el período 2010-2012, el número de beneficiarios del Bono de la Tercera Edad aumentó en una cifra cercana al 48%, alcanzando a un total de 63.000 personas. En términos presupuestarios y de acuerdo con el número de beneficiarios existentes, este esquema ya genera un costo anual del orden de los US\$2 millones (según datos de diciembre de 2012), con tendencia a incrementarse. Si bien no hay información precisa para Honduras, Bosch, Melguizo y Pagés (2013) señalan que a partir del envejeciendo poblacional y de los cambios en la cobertura y en la forma de actualización es posible estimar que el presupuesto público destinado a cubrir a los ciudadanos que se queden sin pensión podría superar el 4% del PIB en 2050.¹²

Honduras está enfrentando un proceso acelerado de envejecimiento de la población. Cabe mencionar que las tendencias demográficas en Honduras tendrán efectos importantes sobre el sistema de pensiones. En ese sentido, plantean un conjunto de desafíos significativos. A pesar de que el actual contexto demográfico es favorable, la población local envejecerá considerablemente en los próximos decenios. De acuerdo con proyecciones de la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Celade), la población mayor de 65 años se triplicará: pasará del 4,2% en 2010 al 13,3% en 2050. Este fenómeno provocará la disminución del número de trabajadores activos con relación a los pensionados, lo que dificultará cada vez más la continuidad del esquema de transferencia y solidaridad intergeneracional y generará demandas sobre el sistema de pensiones de reparto simple. La existencia de un bono demográfico, sin embargo, ofrece una enorme oportunidad para fortalecer el sistema de pensiones. Pero se requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharla. En especial se necesita la implementación de reformas previsionales orientadas a ampliar la cobertura de la seguridad social, de una manera sostenible desde el punto de vista fiscal y consistente con la generación de empleo

¹¹ Los requisitos para tener acceso al Bono de la Tercera Edad son: i) ser hondureño, ii) vivir en extrema pobreza, iii) ser mayor de 65 años, iv) presentar fotocopia de la tarjeta de identidad.

¹² Costo estimado de cubrir a los ciudadanos mayores de 65 años que se quedan sin pensión en 2050, con un nivel de pensión presente actualizado por el crecimiento del PIB per cápita nominal.

formal. De no hacerse las modificaciones necesarias en el sistema de pensiones, la deuda previsional resultará insostenible y el cierre eventual de la “ventana de oportunidad” demográfica hará más difícil y costosa la implementación de reformas.

Si no se implementan reformas, el porcentaje de adultos mayores que llegaría a la vejez sin pensión en 2050 podría alcanzar el 77% (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Esta situación generará repercusiones no solo en la capacidad para proporcionar seguridad a los adultos mayores sino también en muchas otras áreas del desempeño económico y social de la región. La falta de cobertura llevará a los adultos mayores y a sus familias a la pobreza (consecuencias sociales); implicará potenciales pasivos en las cuentas de los Estados que van a intentar cerrar la brecha de cobertura previsional (consecuencias fiscales); provocará grandes costos de oportunidad y problemas en el mercado de trabajo (consecuencias económicas), y producirá tensiones en el contrato social intergeneracional (consecuencias políticas). Por eso, las pensiones están llamadas a convertirse en uno de los ejes centrales de la política económica y social de Honduras en las próximas décadas.

Fragmentación normativa, debilidad financiera y ausencia de regulación

El sistema exhibe una alta fragmentación normativa. Las regulaciones de los diferentes regímenes presentan una amplia heterogeneidad en cuanto a los parámetros existentes, tanto respecto de la tasa de contribuciones y las condiciones de otorgamiento de las prestaciones, como del tratamiento de los diversos grupos de trabajadores y las normas relativas a cada sexo. Estas diferencias dan cuenta de la alta fragmentación y la enorme disparidad que existen en el sistema de pensiones hondureño. Diversos estudios señalan que, por lo general, este tipo de sistemas proporciona a cada institución derechos y condiciones más generosos que el programa principal (en este caso, el IHSS) y recibe subsidios fiscales que, en la mayoría de los casos, tienen efectos regresivos (Mesa-Lago, 2010). Estas concesiones son contrarias a los principios de la seguridad social, aumentan los costos administrativos y, usualmente, producen desequilibrios financieros que demandan transferencias fiscales crecientes.

Los beneficios extremadamente generosos comprometen la sostenibilidad financiera del IHSS. El IHSS ofrece beneficios que resultan muy generosos con relación a los requisitos para obtener una pensión y el monto de los aportes realizados. Sobre la base de la información disponible es posible comparar la pensión autofinanciada que obtendría un participante promedio y la pensión que un participante recibe hoy de acuerdo con las condiciones actuales de jubilación. Según las reglas actuales, un participante con un sueldo mensual de L7.000 y 15 años de aportes recibe una pensión mensual de L4.083, mientras que la pensión que le correspondería de acuerdo con sus aportes realizados sería de solo L662.¹³ En este contexto, se puede decir que existe una relación de 6 a 1 entre la pensión prometida y el esfuerzo contributivo realizado por el trabajador (véase el gráfico 5).¹⁴

¹³ El cálculo incorpora los siguientes supuestos: sueldo = L7.000; contribuciones hechas entre los 25 y los 65 años por un hombre; rentabilidad real anual: 4%; tasa de descuento del precio de la anualidad: 4%; la edad de jubilación es de 65 años para hombres y de 60 años para mujeres; el esposo es cinco años mayor que la esposa; la tabla de mortalidad adaptada de Celade 2010-2015.

¹⁴ De acuerdo con lo que indica la regulación existente, el cálculo de la pensión mensual considera que se pagan 14 beneficios al año.

En montos totales, esto equivale a que el trabajador durante 15 años aporta el equivalente a L106.673, entre contribuciones y retornos, pero para pagar la pensión prometida se requiere un capital de L658.356, es decir se genera un déficit de L551.683 por trabajador (véase el gráfico 6). Si se utilizan la tasa de contribución y el tope actuales se observa una relación positiva entre los años contribuidos y el déficit generado por cada trabajador. Esto podría significar que el IHSS no tiene incentivos para promover el incremento en la cantidad de años de contribuciones entre sus asegurados. Del mismo modo podría indicar que para el IHSS no sería beneficioso que se expandiera la cobertura, pues esto no haría más que aumentar los costos asociados a pensiones. En este contexto, el peligro de una crisis en el IHSS en el mediano plazo queda latente, ya que los aportes y las reservas del sistema no serán suficientes para cumplir con los compromisos existentes, y el déficit actuarial representará una carga cada vez mayor.

Gráfico 5
Pensión recibida versus pensión autofinanciada (en lempiras)

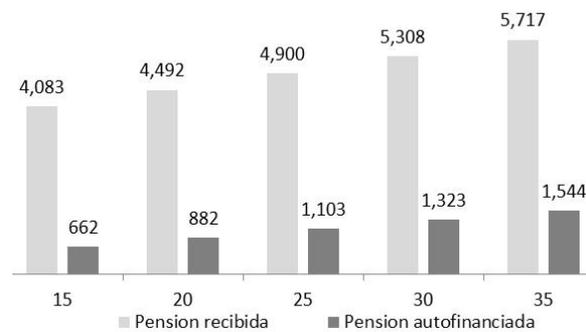
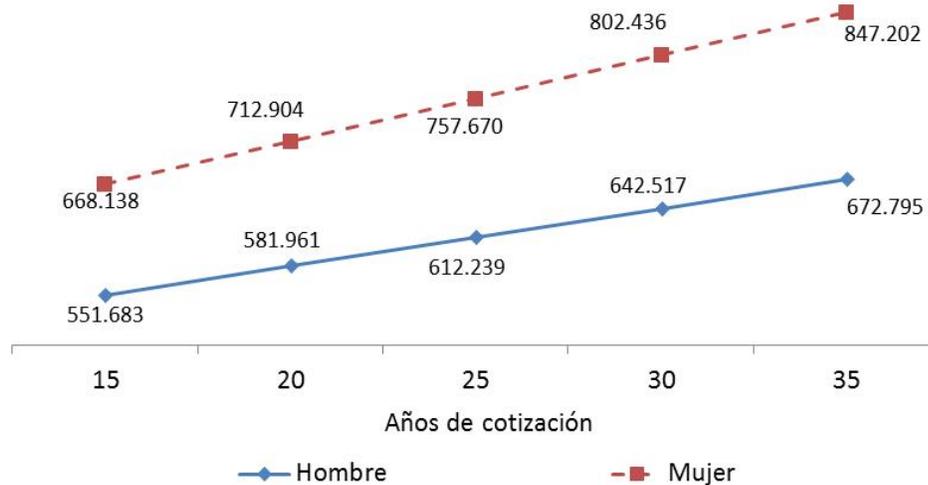


Gráfico 6
Déficit generado por trabajador según años de aporte (en lempiras)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPHPM de 2012.

De acuerdo con una valuación actuarial realizada por la Comisión Interventora del IHSS en 2014, con cifras al 31 de diciembre de 2012, el régimen de IVM presenta un déficit actuarial del orden de L98.651 millones (aproximadamente el 25% del PIB). Esta situación es el resultado de varios factores, como la ampliación de la estructura de beneficios sin el incremento de los aportes de los afiliados con el consiguiente impacto en los ingresos y las reservas del instituto; la escasa expectativa de aportes y cotizaciones futuras; el bajo rendimiento histórico de las inversiones; la transferencia de recursos que ha ofrecido el régimen IVM al régimen EM con tasas de interés mínimas; los elevados gastos administrativos, entre otros. Esta frágil situación financiera del IHSS compromete la gestión de las finanzas públicas, pues afecta negativamente la capacidad de endeudamiento del Estado y establece dudas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

La debilidad institucional del IHSS refuerza aún más los problemas financieros. La débil estructura de la junta directiva del IHSS ha favorecido que las decisiones que se adoptan en el nivel interno de la institución sean fuertemente influidas por intereses políticos y gremiales. Además, la falta de controles administrativos a la gestión del IHSS impacta tanto en la eficiencia como en la transparencia de la institución. Por otra parte, el IHSS no cuenta con una base integral de datos con el historial de activos y el registro de pasivos, lo cual dificulta el proceso de toma de decisiones y afecta la entrega de beneficios. Tampoco existen registros confiables de la gestión del IHSS que permitan realizar estudios

actuariales periódicos para evaluar la sostenibilidad de la institución. Por ejemplo, pensiones y salud requieren conceptos de administración totalmente distintos. Asimismo, la institución presenta elevados gastos administrativos con relación al nivel de aportes. En este contexto, la estructura de recursos humanos se muestra sobredimensionada en cuanto al número de personas que la conforman y se revela desproporcionada respecto del porcentaje de personal profesional-técnico versus el personal administrativo. Además, la regulación de las inversiones se reduce a unos pocos artículos que no contienen los elementos mínimos de gestión de riesgos incluidos en las mejores prácticas y en los estándares internacionales. Finalmente, el IHSS muestra un alto grado de evasión que deja sin protección a gran parte de los trabajadores. La falta de información ha derivado en una ineficiente gestión de recaudación y cobranza (Morales, Leitzelar y Salinas, 2014).

La falta de separación entre los regímenes de EM e IVM impacta sobre la estabilidad financiera del IHSS. Si bien la ley del IHSS garantiza la independencia financiera y contable entre los regímenes de IVM y de EM, en la práctica ambos son interdependientes debido a su dirección y gestión conjuntas, lo cual impacta en el esquema de toma de decisiones y en la estabilidad financiera de la institución. La Junta Directiva del IHSS ha utilizado fondos del IVM para financiar diferentes gastos de la institución y, en especial, del régimen de EM, entre ellos, la compra de medicamentos, las mejoras en edificios y otras inversiones en equipo y materiales médicos. Se estima que la deuda global que el régimen de salud tiene con el de pensiones es de aproximadamente L1.500 millones.¹⁵

El tope bajo en el salario base de contribución anula los mecanismos de solidaridad entre los participantes. Actualmente, el salario base para efectuar contribuciones al IHSS tiene un tope de L7.000. Este valor no solo resulta bajo para garantizar la sostenibilidad de la institución sino que también anula cualquier mecanismo de financiamiento o solidaridad entre los afiliados con distintos niveles de ingresos, pues limita las contribuciones que los asegurados de más altos ingresos podrían hacer en favor de incrementar el fondo de reparto. Según datos de la EPHPM de 2012, los salarios de los empleados del sector privado cotizantes al IHSS que ganan hasta L7.000 representan el 40,9% del total de la masa salarial de estos trabajadores. Por lo tanto, si el techo fuese elevado, la recaudación total de contribuciones podría doblar su valor. E incluso superar esa marca. Asimismo se observa que el 62,0% de los cotizantes del IHSS tiene un salario igual o menor a L7.000 (véase el gráfico 7).

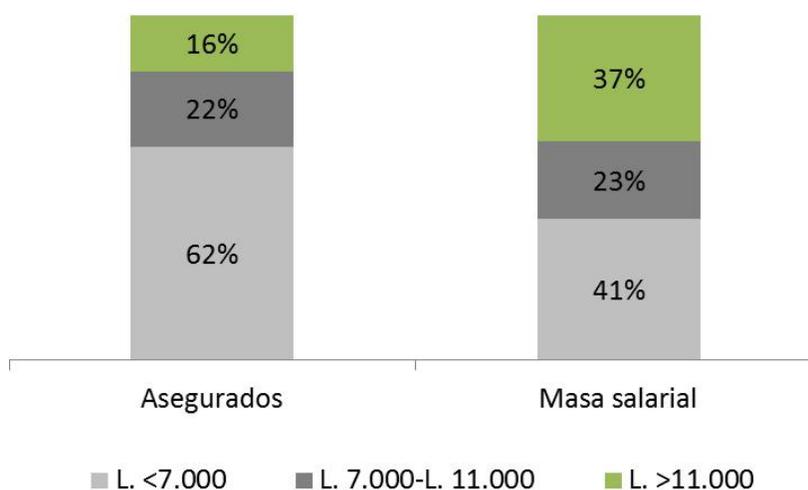
El régimen de IVM genera una mayor carga contributiva en los asegurados de bajos ingresos. El tope bajo de cotización genera una carga contributiva mayor para los asegurados de menores ingresos, pues representa un porcentaje más pequeño del salario de las personas de altos ingresos. Por ejemplo, la contribución al IVM constituye el 3% del salario para el 40% más pobre de los cotizantes, pero solo alcanza el 0,61% del salario para el 5% más rico (véase el gráfico 8).¹⁶ Además de sufrir una mayor carga contributiva, los participantes con menores ingresos tendrán una pensión más baja porque el beneficio depende de forma directa del salario base. En el caso de los cotizantes con ingresos más

¹⁵ Véase <http://www.laprensa.hn/csp/mediapool/sites/LaPrensa/Honduras/Apertura/story.csp?cid=328280&sid=267&fid=98>.

¹⁶ Estas disparidades pueden ser incluso más agudas si se toma en cuenta que las encuestas de hogares son, en general, limitadas para captar la información del ingreso de la parte más alta de la distribución.

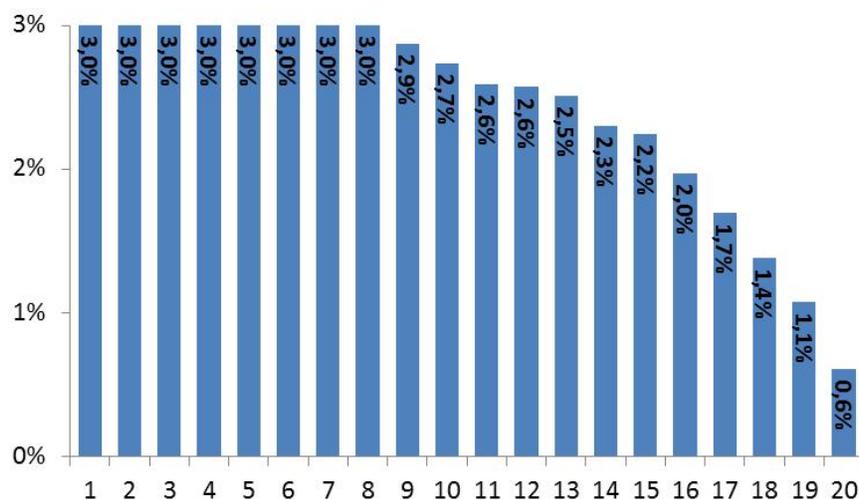
altos, la escasa presión contributiva les deja margen para buscar otras posibilidades de ahorro, algo que difícilmente ocurre en los sectores de bajos ingresos. De igual manera, el régimen de IVM resulta regresivo, ya que de acuerdo con el sistema actual, el Estado estará obligado a realizar transferencias crecientes para pagar las pensiones prometidas debido al elevado tamaño del déficit de capital que genera cada participante. Estas transferencias provendrán de recursos generales pagados por todos los hondureños que no necesariamente están afiliados ni se benefician del IVM; es más, estos recursos provienen de los impuestos pagados por individuos de todos los niveles de ingreso.

Gráfico 7
Distribución de salarios de asegurados al IHSS, 2012
(en porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPHPM de 2012.

Gráfico 8
Porcentaje de contribución al IVM según percentiles del salario
(como porcentaje del salario)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPHPM de 2012.

En resumen, Honduras es uno de los países con menor cobertura en la región, lo cual refleja que el sistema de pensiones no está funcionando adecuadamente. Esta situación supone una deuda implícita para el país, ya que en los próximos años el Estado deberá realizar una transferencia creciente de recursos hacia la población que vive en extrema pobreza. Si bien el esquema de PNC ha permitido incrementar el número de personas con acceso a una pensión, carece de una institucionalidad apropiada que le permita ser sostenible en el largo plazo.

Opciones de política

Las opciones se orientan a promover la creación de mejores trabajos y, con ello, el crecimiento y la equidad, a partir de la obtención de los siguientes objetivos: i) mejorar la calidad y la pertinencia de los sistemas de formación para el trabajo; ii) aumentar la cobertura de la seguridad social, de un modo sostenible y consistente con la generación de empleo formal; y de manera transversal; iii) fortalecer la institucionalidad en la ejecución de políticas laborales y de seguridad social.

Mejorar la calidad y la pertinencia de los sistemas de formación para el trabajo

Reorganizar el sistema de capacitación laboral. En la actualidad, Honduras carece de un sistema de capacitación laboral apto para responder a las crecientes necesidades de los sectores productivos y los mercados de trabajo, en el contexto de las políticas públicas de empleo. Para promover un mayor crecimiento con equidad es esencial avanzar hacia la consolidación de una política coherente y decidida desde el sector público, cuyo objetivo

sea mejorar las competencias y habilidades de la fuerza de trabajo. En este contexto, resulta fundamental empoderar y fortalecer un organismo rector del Estado a fin de direccionar el sistema de capacitación laboral, tanto público como privado. Este organismo tendría como meta principal articular las distintas acciones que actualmente se realizan desde los organismos estatales y coordinar con los distintos sectores productivos, y las instituciones de formación, la generación de una oferta de capacitación que sea pertinente y de calidad.

Establecer un sistema de formación articulado, con mecanismos adecuados de aseguramiento de pertinencia y calidad. Para lograr con éxito los objetivos señalados y aumentar la eficacia de los recursos invertidos por los distintos agentes en el sector resulta prioritario fortalecer la capacidad de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social y la del sistema de formación, así como la de los marcos regulatorios que estos elaboran. En este contexto, es urgente revisar en profundidad la institucionalidad actual de la formación laboral y buscar consensos que permitan crear un nuevo sistema para el desarrollo de la fuerza laboral. Este sistema debería proporcionar los incentivos adecuados a las empresas para que inviertan más en las habilidades específicas que requiere su fuerza laboral, pero también para alentar la inversión en capacitación, tanto en habilidades específicas como transversales, de los trabajadores con baja calificación. La experiencia internacional indica que la identificación y la priorización de los sectores con mayores ventajas pueden generar dinámicas virtuosas de valor agregado que se expandan a otros sectores; por eso es conveniente priorizar sectores, para invertir en capacitación y favorecer en ellos la inversión privada y el fomento público. Además, el sistema debería impulsar la ampliación y el mejoramiento de los medios formales de intermediación laboral, tanto públicos como privados, para suministrar la información y, en su caso, proveer los incentivos adecuados, a las empresas y a la población desempleada, para invertir en la capacitación que logre insertarla productivamente en el empleo (Baptista y Flores Lima, 2014). Asimismo, resulta conveniente que el sistema cuente con un marco de cualificaciones y estándares de competencias, y mecanismos de identificación de brechas de habilidades y de mecanismos de focalización. De igual manera, el sistema debe establecer pautas de calidad para las entidades de formación y desarrollar herramientas de seguimiento en el tiempo de los beneficiarios, junto con mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados e impactos en el mercado laboral.

Fortalecer el sistema de seguridad social

Implementar una reforma integral en el sistema de jubilaciones y pensiones. La juventud de la estructura demográfica del país abre una ventana de oportunidad para realizar una reforma integral en el sistema de jubilaciones y pensiones, cuyos objetivos sean conseguir la eliminación de la pobreza en la vejez e incrementar el ahorro previsional para asegurar el nivel de las pensiones en un futuro. Para hacer frente a este desafío, se propone la implementación de una reforma comprensiva en el sistema de jubilaciones y pensiones enfocada en: i) ampliar la cobertura de una manera sostenible y consistente con la generación de empleo formal; ii) mejorar la vinculación entre los aportes y las prestaciones de cada individuo; iii) adoptar reglas claras en cuanto a los parámetros básicos del sistema; iv) establecer mecanismos de supervisión y regulación; v) eliminar las graves inequidades existentes entre distintos grupos de trabajadores. Asimismo, resulta esencial mejorar y promover la sostenibilidad como requisito para aumentar la cobertura, ya que las

dificultades fiscales de un sistema que nace con problemas de sostenibilidad están destinadas a crecer a medida que se incorporan nuevos beneficiarios. Si no se llevan adelante las reformas, la transición demográfica supondrá que los ajustes necesarios en el sistema de jubilaciones y pensiones sean cada vez más severos.

La implementación de una o de todas las opciones descritas depende de las preferencias sociales contra la pobreza y la desigualdad, del nivel de ingreso, del funcionamiento de los mercados laborales y de los propios esquemas existentes. En este contexto, la realización de una reforma comprensiva en el sistema conlleva ciertos riesgos que deben ser evaluados y, que sin duda, pueden dificultar la ejecución de las modificaciones. Ante esta situación, el gobierno puede optar por un proceso más gradual, sustentado, principalmente, en la puesta en marcha de cambios parciales pero con una visión de largo plazo. Al margen de su gradualidad, las reformas siempre deben estar enfocadas en la eliminación de la pobreza en la vejez, en el incremento del ahorro previsional y en la sostenibilidad del sistema. Cuanto más tarde se adopten estas reformas, la transición demográfica hará más difícil y costosa la compensación de los desequilibrios que, en el marco de las reglas actuales, seguirán acumulándose.

Aumentar la cobertura

Ampliar la cobertura tanto en el corto como en el largo plazo. Dos objetivos generales sustentan esta propuesta. Primero, trasladar el enfoque al ciudadano y no solo al trabajador como eje central de la protección social. Segundo, integrar y atraer a todos los trabajadores al sistema contributivo para incrementar el ahorro previsional y asegurar el nivel de las pensiones en el futuro. Sobre la base de estos objetivos surge un conjunto de instrumentos que son aplicables en función del nivel de cobertura y del porcentaje de trabajadores que cotizan al sistema, así como del desarrollo institucional y de la capacidad fiscal del país (BID, 2013).

Impulsar el diseño y la elaboración de una ley universal de pensiones no contributivas. Las PNC pueden ser poderosos instrumentos para reducir la pobreza en la vejez. Sin embargo, es importante asegurar que no generan distorsiones en el mercado laboral y que son sostenibles financieramente. Para minimizar las distorsiones en el mercado de trabajo y para que la pensión cumpla su rol como componente para erradicar la pobreza en la vejez, el monto debería estar ajustado. Es decir que el nivel de la PNC debería ubicarse alrededor de la línea de pobreza, ya que un monto más elevado podría tener un impacto negativo en la generación de ahorro previsional y causar un fuerte impacto sobre la oferta de trabajo. En cambio, si la pensión es inferior a este valor, podría no satisfacer las necesidades mínimas de los adultos mayores. Por otra parte, para asegurar la sostenibilidad de este esquema, la PNC tendría que contar con un mecanismo razonable de actualización, una fuente de financiamiento estable y una sólida institucionalidad que le otorgue sostenibilidad fiscal en el largo plazo y la mantenga protegida del ciclo político (a partir de mecanismos como la incorporación de los costos fiscales de las pensiones a reglas fiscales o el anclaje de los pagos de pensiones a fuentes específicas de financiación, que, además, podrían contribuir, entre otros, a garantizar dicha sostenibilidad). Asimismo, la PNC debe incluir estrictos criterios de elegibilidad en función de la edad, que, de ser posible, habría que ajustar según la evolución de la esperanza de vida. Por último, sería deseable que, por diseño, la PNC

cubra a los ciudadanos y garantice que todo adulto mayor, independientemente de su desempeño en el mercado laboral o de sus contribuciones pasadas, tenga asegurado un nivel de ingreso en su vejez. Así, al no estar condicionada por el hecho de dejar de trabajar o de recibir una pensión contributiva, no cambia las decisiones del mercado laboral, como a qué edad jubilarse o si contribuir o no al sistema de seguridad social.

Fomentar el empleo formal. El Estado puede estimular el ahorro previsional a través de la mejora del diferencial entre el precio y la valoración de ser formal con respecto a ser informal. Por ejemplo, mediante subsidios a los aportes previsionales de los trabajadores y las empresas que se otorguen al margen de su categoría ocupacional (BID, 2013). Este mecanismo se puede materializar por medio de una reducción progresiva de los aportes obrero-patronales obligatorios para todos los trabajadores dentro del esquema existente, subsidiada por el Estado de modo total o parcial. La magnitud y la focalización de esta reducción serán en función de la estructura de ingresos y contribuciones, y de las restricciones impuestas por otras regulaciones laborales, como la del salario mínimo. Una manera sencilla y equitativa de implementar una reducción de aportes previsionales es otorgar una subvención de suma fija a todos los trabajadores que aporten, de modo que las reducciones porcentuales en los aportes sean mayores para los trabajadores de ingresos más bajos. Fomentar el empleo formal a través de estos subsidios puede tener resultados positivos tanto para el sistema previsional como para la economía en general.¹⁷ Desde el punto de vista productivo, el incremento de la formalidad puede tener efectos multiplicadores en forma de empresas más productivas que estimulen el crecimiento del PIB potencial en el largo plazo. Desde el punto de vista de la protección social, los nuevos trabajadores formales no solo van a disfrutar de pensiones sino también de todos los beneficios adicionales que conlleva la formalidad. Y, finalmente, el crecimiento de la base tributaria permitirá un aumento de la recaudación (de impuestos sobre las nóminas, y de otros impuestos directos e indirectos) sin generar mayores ineficiencias.

Promover avances en la fiscalización, la información y la educación financieras. La atracción de trabajadores y empresas al sector formal va a requerir no solo medidas económicas como las descritas sino también administrativas, y en ocasiones culturales. El papel del Estado debe expandirse hacia la fiscalización del mercado de trabajo y la entrega de información a los ciudadanos de modo estable y pertinente acerca de los resultados de sus contribuciones al sistema previsional, así como de los futuros beneficios que se derivan de ellas. El incremento de la fiscalización y la supervisión debería ser consecuencia de la elaboración y la coordinación de registros y bases de datos, y de la inversión en recursos para inspección. Asimismo, la consolidación de una sola autoridad para los registros de los beneficiarios de todos los programas sociales y los registros tributarios de los contribuyentes al impuesto sobre la renta personal y de las empresas gravadas por el impuesto sobre sociedades facilitaría el control de la economía informal.

¹⁷ La teoría económica indica que una reducción de los costos aumenta la disposición a generar empleo formal por parte de las empresas si dichas reducciones no se compensan con aumentos salariales. Sin embargo, el tamaño de esta respuesta, llamada elasticidad, todavía no ha sido suficientemente analizado.

Garantizar la sostenibilidad financiera

El IHSS requiere profundas reformas para garantizar su sostenibilidad. La frágil situación financiera del IHSS representa uno de los principales desafíos para la reforma, que requiere sin duda la atención del nuevo gobierno. Este desafío debería enfrentarse mediante el diseño de una nueva arquitectura del IHSS orientada a mejorar la sostenibilidad de corto y mediano plazos, fortalecer la institucionalidad y eliminar la inequidad existente. Respecto de mejorar la sostenibilidad, el nuevo diseño debe incluir ajustes paramétricos y de los demás factores que inciden en el cálculo de los beneficios, ya que permitirían restablecer el equilibrio entre los aportes y los beneficios otorgados. Asimismo, se hace necesario introducir un criterio de administración de las inversiones del IHSS que sea estable, transparente y enfocado, fundamentalmente, a preservar la seguridad y la rentabilidad de los recursos administrados. En el área de fortalecimiento institucional, las reformas deben estar dirigidas a modificar el actual modelo de gestión a través de la implementación de un consejo de administración independiente, que fije los lineamientos estratégicos, que supervise el desempeño y sea responsable por los resultados. Además, resulta esencial dotar al IHSS de registros contables adecuados para la realización de análisis actuariales periódicos y de un sistema de información que permita desarrollar un historial de activos y un registro de pasivos. Por otra parte, es preciso adecuar las políticas y las normas del gobierno corporativo a fin de establecer controles que eliminen las malas prácticas que inducen a gastos administrativos altos y a decisiones operativas y financieras incorrectas. Finalmente, es necesario separar los servicios de salud y de pensiones dentro de la institución para evitar prácticas perjudiciales para los fondos de pensiones.

Incrementar la tasa de aporte al régimen de IVM. La baja tasa de aporte incide de manera negativa en la sostenibilidad financiera del sistema, en la posibilidad de mejorar el perfil de beneficios y, sobre todo, en la suficiencia del monto de la pensión por medio de la tasa de reemplazo. Una alternativa para corregir esta situación implica desviar al régimen de IVM los aportes que actualmente se realizan al RAP (el 3% sin tope). Si la decisión fuera financiar el régimen de EM mediante recursos generales del Estado, también se podría considerar la opción de incluir la cotización a salud de forma completa o parcial. En el nivel individual, una tasa de aporte del 6% ayuda a reducir el déficit de capital, pues el participante tributa más capital para financiar su pensión. En el caso de los hombres, el déficit de capital podría reducirse en un 19%, y en el de las mujeres, en un 14%. Esto significaría que el IHSS tendría incentivos para promover más años de contribuciones entre sus asegurados, y del mismo modo, sería beneficioso expandir cobertura, pues esto no aumentaría los costos de las pensiones.

Aumentar el techo de cotización tiene efectos dispares de acuerdo con el salario del participante. Aumentar (o, eventualmente, eliminar) el techo al salario base para efectuar la contribución (L7.000) permitiría borrar las inequidades existentes para los asegurados de bajos ingresos. En términos financieros, esta medida no tendría ningún impacto en las personas que ganan salarios que se ubican por debajo del tope actual, pero sí aumentaría el déficit de capital de las personas con ingresos superiores al tope. Esto se explica porque al elevarse el tope también sube el salario base para el cálculo de la pensión y, por consiguiente, la pensión misma, lo que a su vez origina un incremento del déficit de capital.

Mejorar la vinculación entre los aportes y las prestaciones de cada individuo. El escaso nivel de aportes que hace falta para obtener los beneficios que entrega el sistema neutraliza por completo los esfuerzos que se puedan hacer en función de equilibrar la situación financiera del IHSS. En este contexto, una alternativa para optimizar la vinculación entre aportes y beneficios podría ser la implementación de un sistema de cuentas nocionales. Una cuenta nocional es una cuenta virtual donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos que dichas aportaciones generan. Los rendimientos se calculan de acuerdo con un factor nocional que puede ser la tasa de crecimiento del PIB, de los salarios medios, de los ingresos por cotizaciones, etc. Este sistema se financia de igual manera que un sistema de reparto y resulta conveniente cuando existe una brecha amplia entre beneficios y aportes. Por otra parte, Forteza y Rossi (2010) muestran que un sistema de cuentas nocionales puede proporcionar una mejor protección social que un sistema de beneficio definido. Los autores señalan que una mejora en la equidad actuarial podría resultar en una mejora en el bienestar de los trabajadores de menores ingresos.¹⁸

Fortalecer el marco regulatorio de inversiones para las cajas de pensiones. La fiscalización de los recursos financieros administrados por las Cajas requiere la existencia de un marco regulatorio adecuado que asegure la correcta inversión de las reservas y la gestión de los riesgos propios de esta actividad. Todos los fondos de pensiones deben compartir una regla común de inversión de sus reservas. Este marco regulatorio tiene que incorporar todas las restricciones comunes a un sistema tradicional de regulación de inversiones, pero sin descuidar un cierto grado de flexibilidad debido a la escasa oferta de instrumentos financieros que califican en el sistema financiero de Honduras para poder ser adquiridos por los institutos. En este contexto, el marco regulatorio del régimen de inversión debería normar, al menos, los siguientes aspectos: i) marco institucional, ii) principios generales para las inversiones, iii) mercados autorizados, iv) instrumentos permitidos, v) calidad de los instrumentos, vi) límites de inversión, vii) comparadores de desempeño, y viii) política de conflictos de interés.

Brindar protección ante el desempleo

Establecer un sistema formal de seguro para el desempleo. El desperdicio de recursos en honorarios para los abogados y la gran incertidumbre que generan los juicios laborales hacen que el sistema actual sea extremadamente costoso para las empresas, sin proteger a los trabajadores de manera adecuada. Una opción para reducir los conflictos que produce el sistema de indemnizaciones por despido sería sustituir parte de las indemnizaciones por cuentas individuales, financiadas con cuotas patronales, a las cuales los trabajadores podrían acceder en el caso de cualquier desvinculación laboral. Esta medida garantizaría

¹⁸ El argumento de Forteza y Rossi apunta a que, a menudo, los regímenes no actuariales requieren un período de contribución considerablemente largo para otorgar acceso a las prestaciones. De lo contrario, los incentivos para reclamar una jubilación con pocas contribuciones serían demasiado altos. Pero estos requisitos socavan la capacidad de protección social de estos programas, sobre todo en entornos en los que los trabajadores de bajos ingresos tienen historias de cotizaciones breves. Al hacer los sistemas más actuariales, las cuentas nocionales pueden ayudar a superar el problema.

que el trabajador recibiera una suma de dinero después de perder su empleo, sin la necesidad de iniciar un juicio, lo cual sería un gran avance en cuanto a la protección del trabajador. Asimismo, si la empresa pudiera pagar un costo reducido en el momento de despedir al trabajador, porque gran parte de la compensación fue prefinanciada, los incentivos para la empresa de negar el despido y entrar en un juicio laboral también disminuirían. El resultado final sería un sistema con mayor certeza jurídica, con mejor protección efectiva para el trabajador y con menores costos para las empresas.

Referencias

- Baptista, D. y R. Flores Lima. 2014. "Prácticas de capacitación y reclutamiento de personal de los establecimientos en Honduras". Washington, D.C.: BID.
- BCH (Banco Central de Honduras). 2013. "Honduras en cifras 2010-2012". Tegucigalpa: BCH. Disponible en www.bch.hn/download/honduras_en_cifras/hencifras2010_2012.pdf.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2010. *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D.C.: BID. Disponible en www.iadb.org/research/dia/2010/files/dia_2010_spanish.pdf.
- , 2013. Documento de marco sectorial de trabajo. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2639/Documento%20de%20Marco%20Sectorial%20de%20Trabajo.%20Versi%C3%B3n%20final.pdf>
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés. 2013. *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/462/Mejores%20pensiones%20mejores%20trabajos.pdf>.
- Celade (División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2013. *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2013*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2012. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Diciembre. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/48862/anuarioestadistico2012.pdf>.
- Cruces G., A. Ham y M. Viollaz. 2012. "Déjenos el CV y lo llamamos: tres décadas de evidencia sobre los desafíos del desempleo juvenil en América Latina". La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.
- Daude, C. y E. Fernández-Arias. 2010. "On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean." Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubIDB-WP-155.pdf>.
- Downes, A. 2007. "Labour Markets and Human Resources Development in the Caribbean." Barbados: University of West Indies.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2013. *World Economic Outlook Database*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx>.

- Forteza, A. e I. Rossi, 2010. “¿Qué protección social ofrecería un pilar de «cuentas nacionales» en Uruguay?” Documento de trabajo Núm. 0210. Montevideo: Department of Economics (dECON).
- IOPS (International Organization of Pension Supervisors). 2006. “IOPS Principles of Private Pension Supervisors.” París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/pensions/private-pensions/44495715.pdf>.
- Mesa-Lago, C. 2010. “Presente y futuro de sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial. Informe general”. Memorias VIII del Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Cartagena de Indias, 2010, pp.1-49.
- Morales, Leitzelar y Salinas. 204. Primer Informe de la Comisión Interventora del Instituto Hondureño de Seguridad Social. Tegucigalpa: Instituto Hondureño de Seguridad Social. Disponible en [http://www.ihss.hn/CIHSS/informesciihss/Documents/PRIMER%20INFORME%20IHSS%20\(28-02-14\).pdf](http://www.ihss.hn/CIHSS/informesciihss/Documents/PRIMER%20INFORME%20IHSS%20(28-02-14).pdf).
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2012. *Panorama de la educación*. París: OCDE. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/education/panorama-de-la-educacion-2012-indicadores-de-la-ocde_eag-2012-es.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2012. “Statistical Update on Employment in the Informal Economy.” Ginebra: OIT. Disponible en http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf.
- , 2012. “Honduras. Elementos para una política de empleo y combate a la pobreza”. Nota Núm. OIT/UE/Honduras/R.15. Ginebra: OIT. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_196021.pdf.
- Palacios, R. 2003. “Pension Reform in Latin America: Design and Experiences.” En: *Pension Reforms: Results and Challenges*. Santiago de Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondo de Pensiones. Disponible en español en http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20061213/asocfile/20061213105311/asocfile120040517105310.pdf.
- Reyes Barahona, C. 2013. “Estudio actuarial acreditaciones y/o uso de los excedentes del RAP”.
- The Conference Board. 2013. *The Conference Board Annual Report 2013*. Nueva York: The Conference Board. Disponible en <https://www.conference-board.org/retrievefile.cfm?filename=TCB-Annual-Report-20131.pdf&type=subsite>.
- Tribunal Superior de Cuentas. 2013. “Programa de Asignación Familiar (PRAF): Rendición de cuentas del sector público de Honduras correspondiente al período fiscal 2012”. Tegucigalpa: Tribunal Superior de Cuentas. Disponible en http://www.tsc.gob.hn/Auditorias/Direccion_fiscalizacion/DFEP/036-2013-DFEP-PRAF.pdf.