

Opciones para financiar la extensión de la cobertura de la seguridad social
Resumen de CT
HO-T1181

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Honduras
▪ Nombre de la CT:	Opciones para financiar la extensión de la cobertura de la seguridad social
▪ Número de la CT:	HO-T1181
▪ Jefe de equipo/miembros:	Jefe de Equipo: Waldo Tapia (LMK/CPR); Angel Melguizo (SCL/LMK); David Kaplan (SCL/LMK); Fernando Yitzack Pavon (LMK/CES); Nalda Morales (FMP/CHO); Juan Carlos Martell (FMP/CHO); Pilar Jiménez (LEG/SGO); Ana Lucía Barragán (SCL/LMK)
▪ Tipo de CT	Apoyo al cliente (CS)
▪ Referencia a solicitud de financiamiento:	(En proceso)
▪ Fecha del abstracto:	15 de mayo de 2013
▪ Beneficiarios:	Honduras: Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)
▪ Agencia ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento Social, Unidad de Mercados Laborales (SCL/LMK)
▪ Fondos BID solicitados:	US\$350.000
▪ Contrapartida local:	0
▪ Período de ejecución:	24 meses
▪ Período de desembolso (incluye período de ejecución):	30 meses (junio 2013 – diciembre 2015)
▪ Fecha de inicio solicitada:	Agosto de 2013
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales
▪ Preparado por unidad:	SCL/LMK
▪ Unidad con responsabilidad de desembolsos:	SCL/LMK
▪ Incluida en la estrategia de País:	Sí (3.7; 3.8) ¹
▪ CT incluida en CPD:	Sí (Anexo IV) ²
▪ Prioridad de Sector GCI-9:	Política social para la igualdad y la productividad: <i>Mercados laborales</i>

II. Objetivo y Justificación

Honduras registra una de las coberturas de seguridad social más bajas de América Latina. Menos del 20% de la población económicamente activa se encuentra cotizando, cifra sustancialmente menor a la del promedio latinoamericano³. Cabe destacar que la cobertura es prácticamente nula en los hogares de menores ingresos, lo cual contrasta significativamente con la mayor cobertura que caracteriza a los hogares de mayores ingresos, aunque ésta tampoco es alta. Por otra parte, la proporción de trabajadores rurales que logra cotizar al sistema de seguridad social es 7,1% de la población económicamente activa (PEA), cifra significativamente inferior a la de los trabajadores que viven en zonas urbanas, que representa el 32,8% de la PEA.

¹ [IDBdocs-#37778313](#).

² [IDBdocs-#37778364](#).

³ Esta baja cobertura está asociada al empleo formal, principalmente en zonas rurales.

La cobertura de la seguridad social no puede aislarse de los límites que impone un mercado laboral que se caracteriza por su alto grado de informalidad y por los altos índices de movilidad, subempleo y precariedad. En la actualidad son los trabajadores asalariados los que principalmente contribuyen a la seguridad social, por lo que la cobertura se expande sólo si el mercado laboral asalariado también se expande. En este contexto, los problemas laborales y de seguridad social deben analizarse en forma conjunta, ya que el funcionamiento del mercado laboral está altamente relacionado con el funcionamiento de la economía y su capacidad de generar crecimiento, y con las leyes y normas que regulan las instituciones laborales y de seguridad social. Algunas legislaciones laborales, en particular el alto nivel del salario mínimo, están detrás de esta insuficiente cobertura.

Los factores institucionales tampoco han contribuido a mejorar la cobertura de la seguridad social. En el caso de pensiones, el sistema da origen a una pluralidad y segmentación de beneficios y costos. En total, y a pesar de la baja cobertura, el sistema se divide en cinco institutos previsionales que proveen pensiones bajo varios esquemas de contribuciones que sirven a diferentes grupos de trabajadores. El Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) es el instituto previsional más grande del país y agrupa a los trabajadores del sector privado. Además de los riesgos de vejez, invalidez y muerte (IVM), el IHSS cubre las contingencias de enfermedad y maternidad (EM) y riesgos profesionales (RP).

Por otro lado el Sistema de Salud se caracteriza por ser segmentado, fragmentado, ineficiente, con muy bajo desempeño, duplicador de esfuerzos y recursos y en el que coexisten tres subsistemas: La Secretaria de Salud (SESAL), que cubre el 60% de la población; el IHSS que cubre el 18% y el subsistema privado con una cobertura del 10%, con una integración vertical que no permite dar una cobertura universal a la población e introduce altos grados de inequidad en cuanto al acceso y calidad de los servicios. El gasto en salud alcanza un 7,5% del PIB, del cual el 50% corresponde a gasto privado que en su mayoría proviene del gasto de bolsillo principalmente de los dos quintiles más pobres el 75% del mismo aproximadamente se gasta en medicamentos.

Desde el 2004, la SESAL inició un modelo de gestión descentralizada de servicios de salud en la que se contratan gestores que mediante un pago capitado vinculado a resultados, se responsabilizan por el cuidado de la salud de una población ubicada en una área geográfica específica, siendo un modelo de protección financiera en salud y que actualmente cubre aproximadamente 1,2 millón de personas con muy buenos resultados en cuanto a indicadores de salud. Sin embargo, en la medida que van mejorando los beneficios de la población no derechohabiente de la seguridad social se corre el peligro que este buen resultado tenga consecuencias no deseadas en el mercado de trabajo, ya que la consecución de mejores beneficios de la población en empleos informales reduce los incentivos a cotizar a la seguridad social, y por lo tanto, los incentivos a crear empleo formal.

Así pues, se requieren reformas que tengan una visión global del sistema. Los cambios implementados en el sistema de provisión de salud y pensiones hasta el momento han tenido sólo un carácter parcial, y han sido limitados en alcance. Tanto para el sistema de pensiones como de salud, ninguna propuesta ha planteado alternativas de reformas integrales que intenten fomentar la ampliación de la cobertura y la sostenibilidad del sistema, al tiempo que estimular la productividad, el crecimiento económico, el crédito a las empresas y la creación de mejores empleos. En este contexto, se hace necesario analizar opciones para implementar reformas que, en la medida de lo posible, desvinculen la prestación de servicios de la condición laboral del trabajador. Particularmente, se requiere la implementación de reformas que permitan al sistema de seguridad social y a los sistemas para la población abierta ajustarse a las nuevas necesidades y desafíos de la población, evitando, de esta manera, el aumento de la desigualdad y pobreza durante la vejez. Estas reformas, sin embargo, deben tener un carácter global, proporcionando un adecuado nivel de cobertura poblacional y de servicios y, al mismo tiempo, capaz de garantizar la sostenibilidad financiera de ambos esquemas. Honduras cuenta con una ventana de oportunidades que representa el “bono demográfico”, pero se requiere del impulso

de políticas públicas que permitan aprovecharlo. De no hacerse las modificaciones necesarias, la presión por cambios en el sistema de protección social será insostenible y el cierre eventual de la “ventana de oportunidad” demográfica haría más difícil y costosa la implementación de reformas integrales.

III. Descripción de Actividades

El objetivo general de esta CT es evaluar alternativas de una reforma integral al sistema de seguridad social, como una herramienta para lograr un adecuado nivel de cobertura y al mismo tiempo garantizar la sostenibilidad financiera de los esquemas de pensiones y salud. El carácter integral de la CT implicará una mirada de la política social, laboral y fiscal de Honduras. Entre las alternativas a considerar se estudiará la factibilidad y costo de reducir las cuotas a la seguridad social y otros incentivos a la contribución y la sustitución de éstas por otras fuentes de recursos. Se estudiarán también las ganancias económicas en términos de empleo y productividad de las distintas opciones y las posibles fuentes de recursos para transferir parte o todo el costo de un aseguramiento básico, actualmente financiado con recursos vinculados al empleo formal a otro basado en recursos fiscales generales.

Los recursos de esta CT estarán destinados principalmente a desarrollar una propuesta para un Diseño Integral del Sistema de Seguridad Social (regímenes de Pensiones y Salud). En la parte de pensiones, el análisis incluirá propuestas que permitan garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y el planteamiento de escenarios viables orientados a promover los requerimientos de una cobertura previsional mínima y el otorgamiento de beneficios dignos. Asimismo, se llevará a cabo un análisis de los incentivos y/o desincentivos en el funcionamiento del mercado laboral que resulten de las propuestas planteadas. En la parte de salud, la propuesta a desarrollar implica la transformación del sistema actual de beneficencia en salud a un Sistema de Aseguramiento Universal, que consistiría en la organización de un Fondo Solidario de Aseguramiento en Salud (FOSAS) administrado a través de un ente especial para la protección en salud de toda la población trabajadora y no trabajadora, con financiamiento proveniente exclusivamente del fisco (Impuestos generales), el cual absorbería el Régimen actual de enfermedad y maternidad (EM) del IHSS. Adicionalmente, la CT evaluará **opciones de política económica disponibles en la región** que puedan ser implementadas en Honduras y desarrollará una **estrategia de socialización y comunicación** que apoye el proceso (talleres de diseminación, seminarios, etc.).

Esta CT se alinea con las prioridades del GCI-9 en cuanto que la misma apoya en el diseño y financiamiento de sistemas de seguro social; más específicamente en la ampliación del sistema de seguridad social.

IV. Presupuesto

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/Componente	Descripción	Financiamiento BID	Contraparte	Financiamiento Total
1) Propuesta para Diseño del Sistema de Pensiones	Consultores individuales (varios), Viajes, Otros	135.000	0	135.000
2) Propuesta para Diseño del Sistema de Salud	Consultor individual (2), Viajes, Otros	135.000	0	135.000
3) Socialización/Comunicación – Nota Conceptual (1) Comunicación & talleres de diseminación	Talleres, Seminarios, Publicaciones	60.000	0	60.000
Imprevistos (4%)		20.000	0	20.000
TOTAL		350.000	0	350.000

V. Agencia ejecutora y estructura de la ejecución

El gobierno de Honduras ha solicitado que el Banco ejecute esta cooperación técnica. El país reconoce los servicios de consultoría a ser financiados se beneficiarán de la experiencia personal del BID con el fin de proporcionar opciones para financiar la extensión de la cobertura de la seguridad social y de superar las debilidades institucionales. Además, el Gobierno de Honduras reconoce que el Banco tiene una amplia experiencia en otros países de la región, que resultará ser beneficioso para este proyecto. La ejecución estará a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

VI. Riesgos del Proyecto y temas a resolver

Los principales riesgos para la implementación de esta CT están relacionados con la baja capacidad institucional entre varias agencias del gobierno, que se debe principalmente a la debilidad institucional y la escasez de recursos humanos calificados. También podría haber dificultades para lograr el consenso político necesario para tomar decisiones de política pública relacionados con problemas de resistencia popular a medidas pertinentes, así como los problemas de mediación entre intereses divergentes. Estos riesgos serán mitigados por la experiencia que SCL/LMK ha adquirido a través de sus esfuerzos en la implementación de propuestas similares en otros países de la región; asimismo, este riesgo se está mitigando con el componente 2 de coordinación. La CT propuesta reducirá estos riesgos involucrando a las distintas instituciones, mediante el desarrollo de estrategias que permitan superar las debilidades institucionales con el fin de obtener el apoyo y la participación en la formulación de políticas y los procesos de generación de conocimiento, componente 3.

VII. Clasificación de medioambiente y social

Clasificación C - Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental negativo o social que sea significativo. Las salvaguardias se incluyen en el siguiente enlace:

[IDBdocs-#37775686](#).