



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# *La cobertura del sistema de pensiones en Guatemala, Nicaragua y Honduras: sendas asignaturas pendientes*

*Seminario Internacional*

**Seguridad social y protección integral para adultos mayores: desafíos  
y estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias  
internacionales**

*Fernando Carrera, María Castro y Ana Sojo*  
Consultores CEPAL

**Lima, 2009**



# Contenido

1. El sistema de protección social
  - A. Baja cobertura
  - B. Factores socio-económicos y socio-demográficos
2. Determinantes institucionales
3. El financiamiento de la salud y de las pensiones
4. Hacia esquemas contributivos y no contributivos de financiamiento



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# 1. El sistema de protección social

- La baja cobertura del sistema de protección social es la característica fundamental en los tres países

## Guatemala, Honduras y Nicaragua: Acceso o exclusión a servicios de salud y aseguramiento público o privado

Porcentajes

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Acceso a los servicios de salud /a			
Secretaría o Ministerio de salud	60.0	60.0	60.0
Instituto de Seguridad Social	18.0	18.0	7.7
Sector Privado	11.7	5.0	4.0
Población sin acceso a servicios de salud según cobertura teórica	10.0	17.0	27.9
Población sin acceso a servicios de salud según encuestas nacionales	37.6	29.6	24.4
Población sin cobertura del seguro social o seguro privado de salud /b	84.9	88.3	87.7

Elaboración propia con base en: a/Mesa-Lago, Carmelo (2005), citado en OPS (2007) Salud en las Américas;

b/ sobre la base de encuestas de hogares



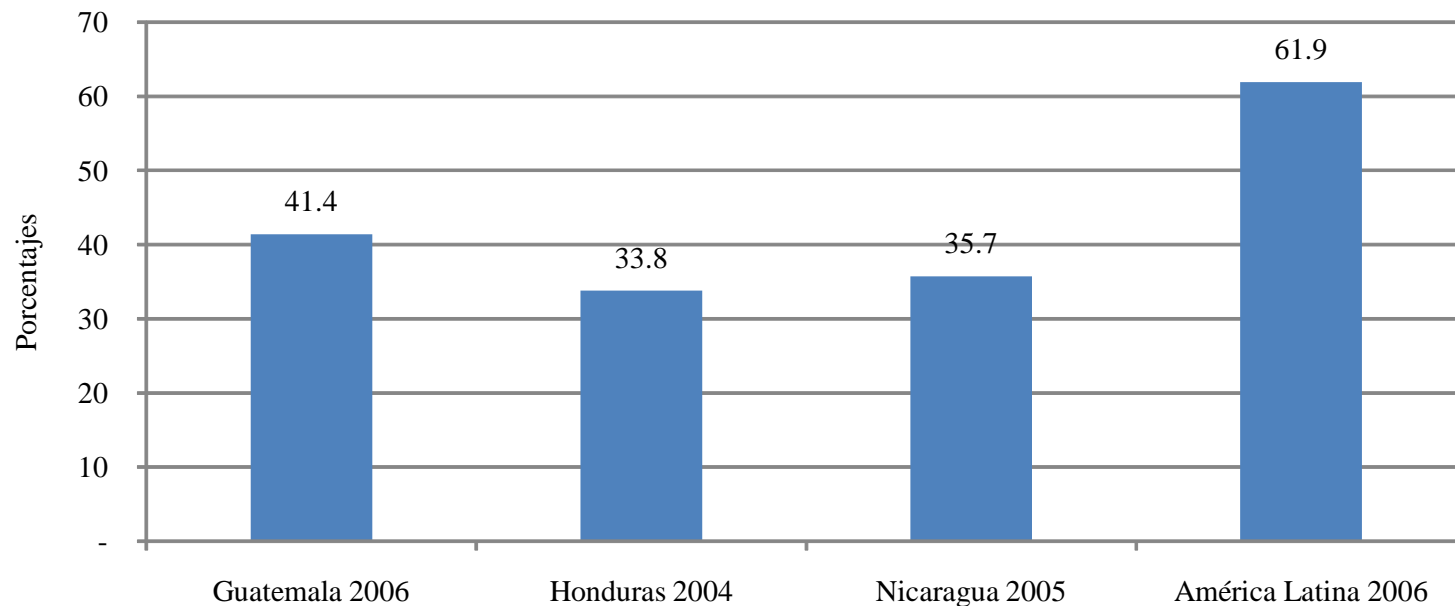
NACIONES UNIDAS

CEPAL

# 1. El sistema de protección social

- Muy pocas personas de la PEA de 18 años cotizan a un seguro social

**América Latina (países seleccionados): Asalariados afiliados a la seguridad social**  
(porcentajes)

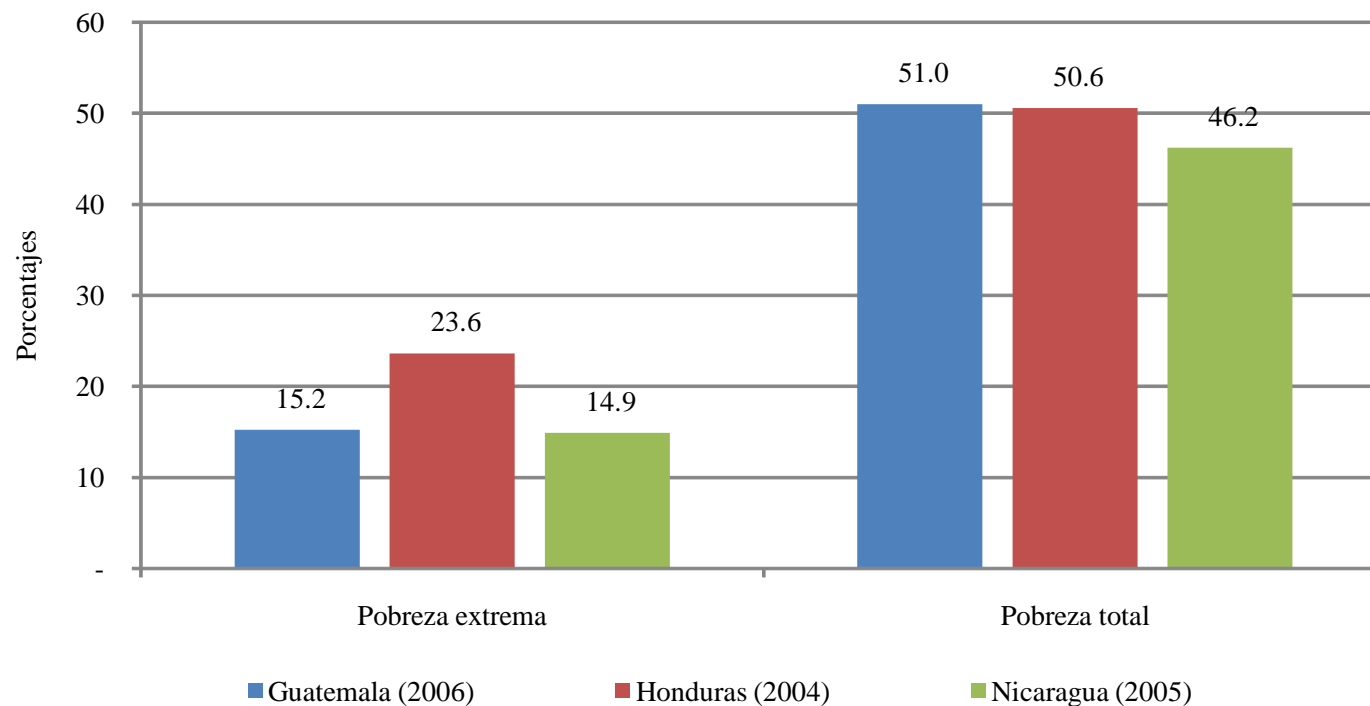


Fuente: elaboración propia y de CEPAL con base en las respectivas encuestas de hogares

# 1. El sistema de protección social

- La pobreza es uno de los determinantes socio-económicos que explica la baja cobertura de los sistemas de seguridad social

Guatemala, Honduras y Nicaragua: incidencia de pobreza total y extrema  
(porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en las respectivas encuestas nacionales de condiciones de vida



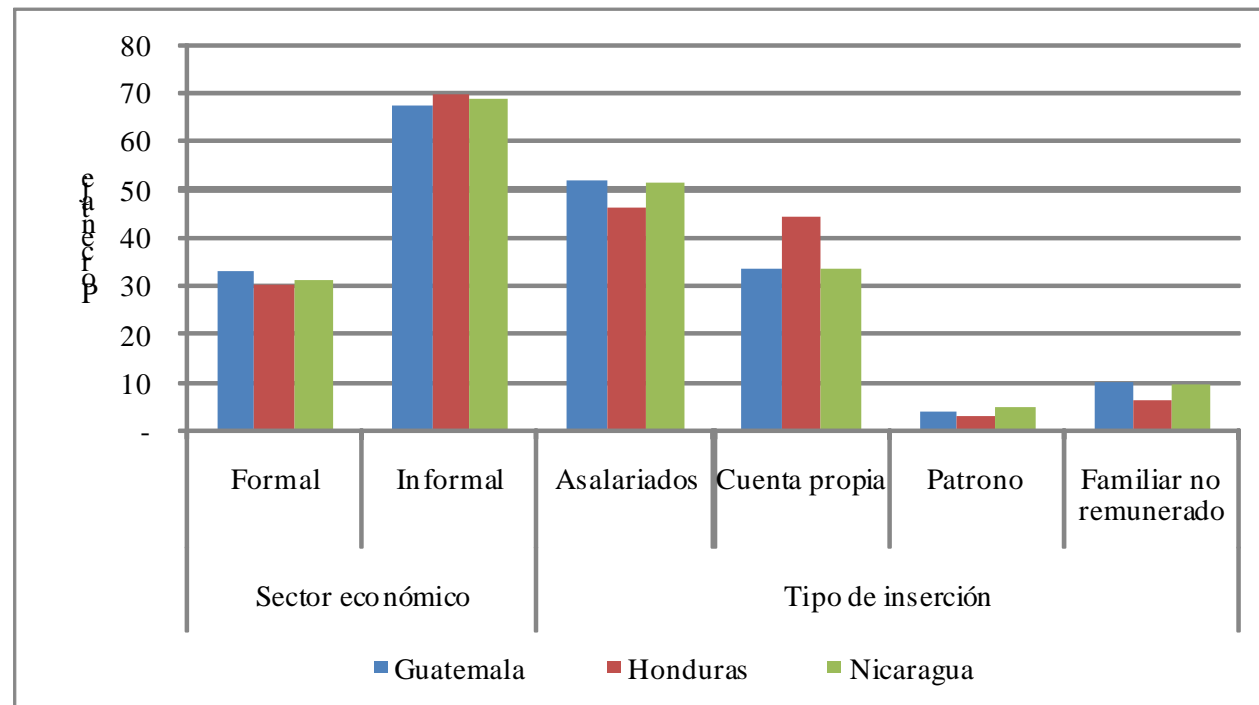
NACIONES UNIDAS

CEPAL

# 1. El sistema de protección social

- ...y la precariedad de los puestos de trabajo, reflejado en la proporción de la informalidad.

**Principales características del mercado laboral  
(porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en las respectivas encuestas nacionales de condiciones de vida (Guatemala - 2006, Honduras - 2004 y Nicaragua - 2005)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

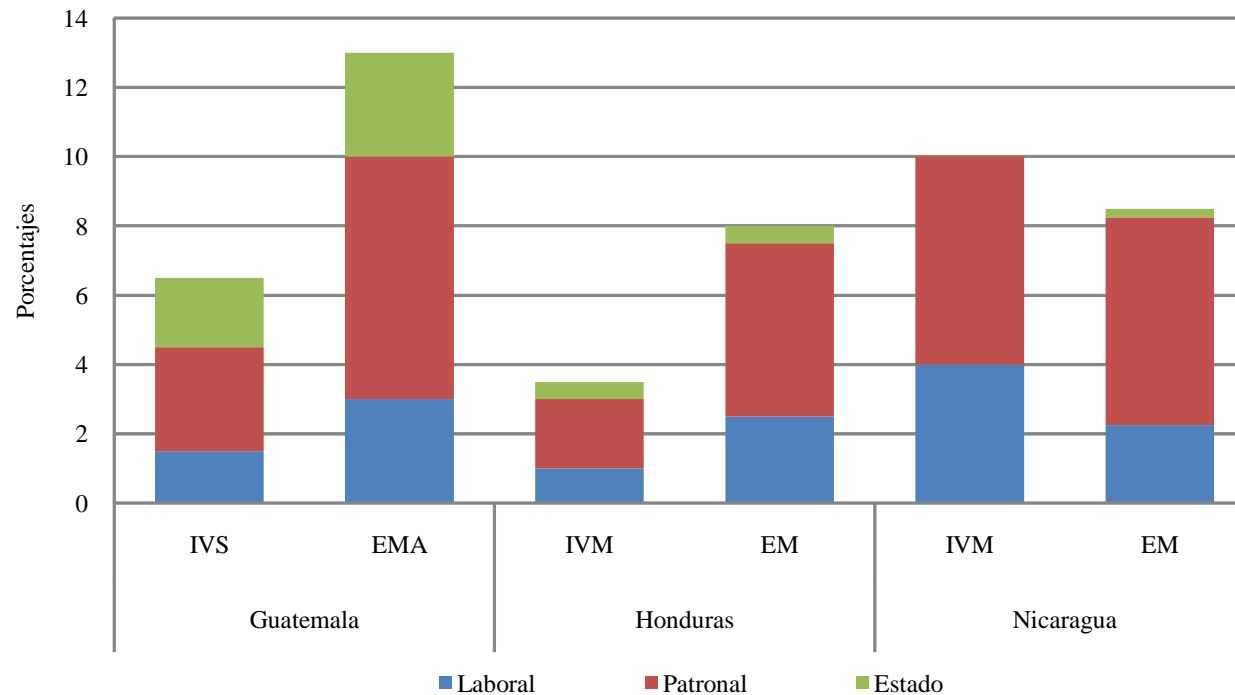
## 2. Determinantes institucionales

- Los sistemas de protección social de salud y pensiones de Guatemala, Honduras y Nicaragua comparten varias características:
  - Los institutos nacionales de seguridad social surgieron tardíamente: 1946 en Guatemala, 1959 en Honduras y 1957 en Nicaragua.
  - Fueron creados bajo el supuesto de que gracias al dinamismo económico se generarían empleos formales asalariados de manera creciente.
  - Los sistemas de seguro social no han desarrollado mecanismos de inclusión flexibles que permitan incorporar a los trabajadores informales.
  - La protección social de la salud es otorgada principalmente por dos entes públicos: los ministerios (Secretaría de Salud, en el caso de Honduras) y los seguros sociales.

## 2. Determinantes institucionales

- Existen diferencias entre las instancias de seguros sociales respecto a los niveles de financiamiento disponible a través de las cotizaciones:

**Cotizaciones a los seguros sociales para el financiamiento de los regímenes previsionales y de salud**  
(porcentaje respecto de salarios)



Fuente: Leyes de seguridad social de Guatemala, Honduras y Nicaragua.

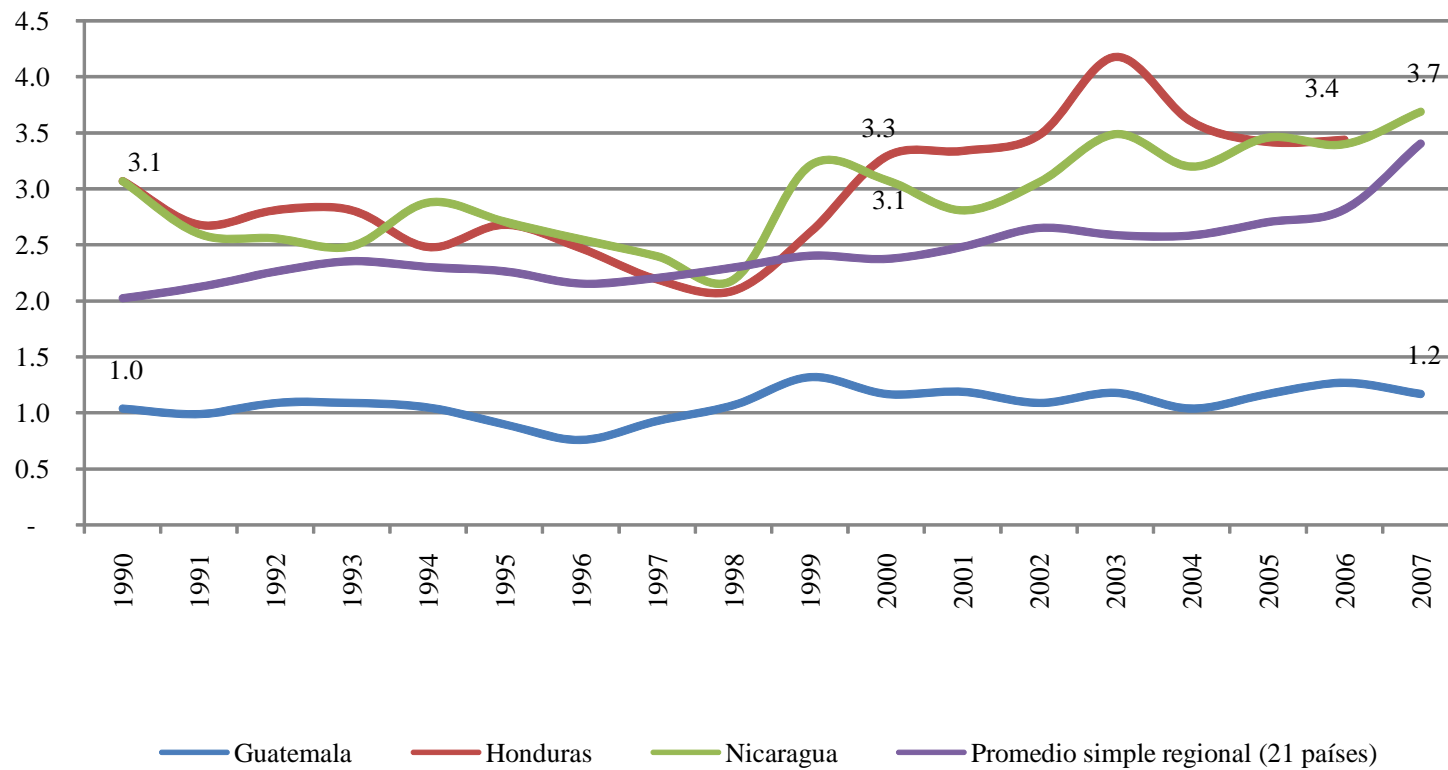




### 3. El financiamiento de las salud y de las pensiones

- Los bajos niveles de financiamiento han sido también una constante para los tres países.

Países seleccionados de América Latina: gasto público social en salud como porcentaje del PIB



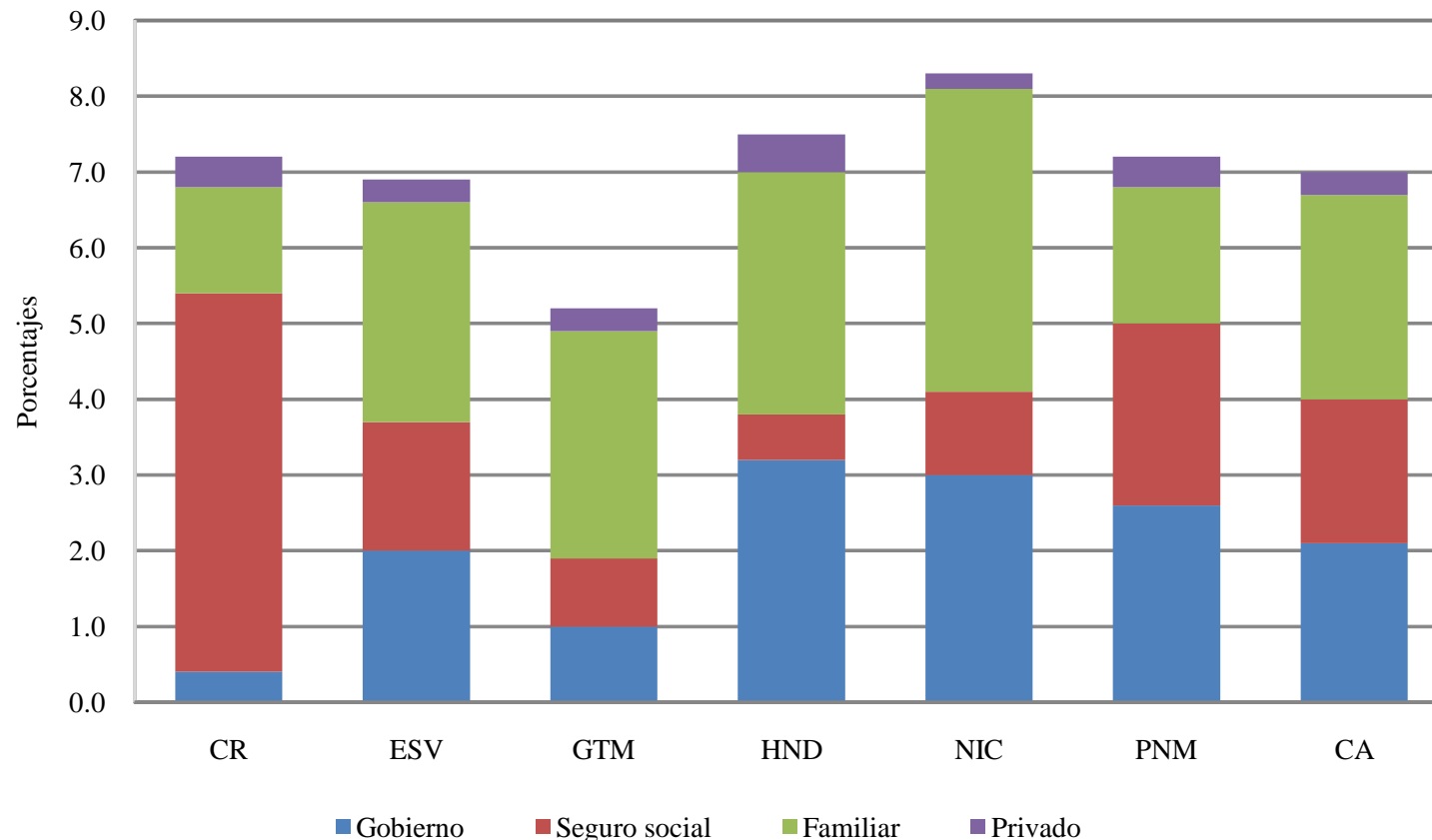
Fuente: Cepal, base de datos sobre gasto social



### 3. El financiamiento de las salud y de las pensiones

- Los bajos niveles de financiamiento han sido también una constante para los tres países.

Centroamérica: gasto nacional en salud, año 2005  
(porcentajes del PIB)





CEPAL

### 3. El financiamiento de las salud y de las pensiones

- La eficiencia puede vincularse estrechamente con la transparencia.

#### Centroamérica: resultados del índice de presupuesto abierto 2008

País	Disponibilidad ciudadana a documentos presupuestarios clave						Índice del Presupuesto Abierto (IPA) 2008	
	Documento preliminar	Proyecto de presupuesto	Presupuesto ciudadano	Revisión a mitad del año	Informes de fin de año	Informe de Auditoría	Resultado	Deficiencias Encontradas
Costa Rica	X	?	X	X	?	?	45%	Falta de información y baja participación ciudadana
El Salvador	?	?	?	X	?	X	37%	Poco énfasis a la auditoría presupuestaria y baja participación ciudadana
Guatemala	X	?	X	X	?	?	45%	Falta generar información sustantiva y crear accesos a la participación ciudadana
Honduras	X	X	X	X	?	?	11%	Falta de generación de datos y de acceso al presupuesto, muy opaco el proceso
Nicaragua	X	?	X	X	?	X	18%	Escasa participación ciudadana y poca generación de información
Panamá	X	?	X	?	?	?	s.d.	Difícil acceso a los datos



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## **4. Hacia esquemas contributivos y no contributivos de financiamiento**

De acuerdo a una perspectiva de derechos, debe aspirarse a un sistema público de cobertura universal, solidario, equitativo y eficiente que permita enfrentar entre otros, los riesgos de enfermedad, maternidad, discapacidad, desempleo, envejecimiento y muerte.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Principios de la propuesta

- La premisa de la propuesta es que existe una responsabilidad pública en garantizar el derecho a la protección social, basado en un sistema público de cobertura universal para el manejo solidario, equitativo y eficiente de riesgos.
- Universalidad, inclusión, solidaridad y protección social como derechos humanos.
- Transformar el actual sistema de manejo de riesgos con baja cobertura y basado esencialmente en el mercado, puede tomar varios años.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## **4. Hacia esquemas contributivos y no contributivos de financiamiento**

- Las propuestas para incrementar la cobertura presentan entre sí similitudes y diferencias:
  - En cuanto a similitudes, destaca la propuesta de universalizar la atención primaria de salud mediante la dotación de un paquete básico, que considera el costo que ha sido estimado por la OMS para alcanzar las metas del milenio.



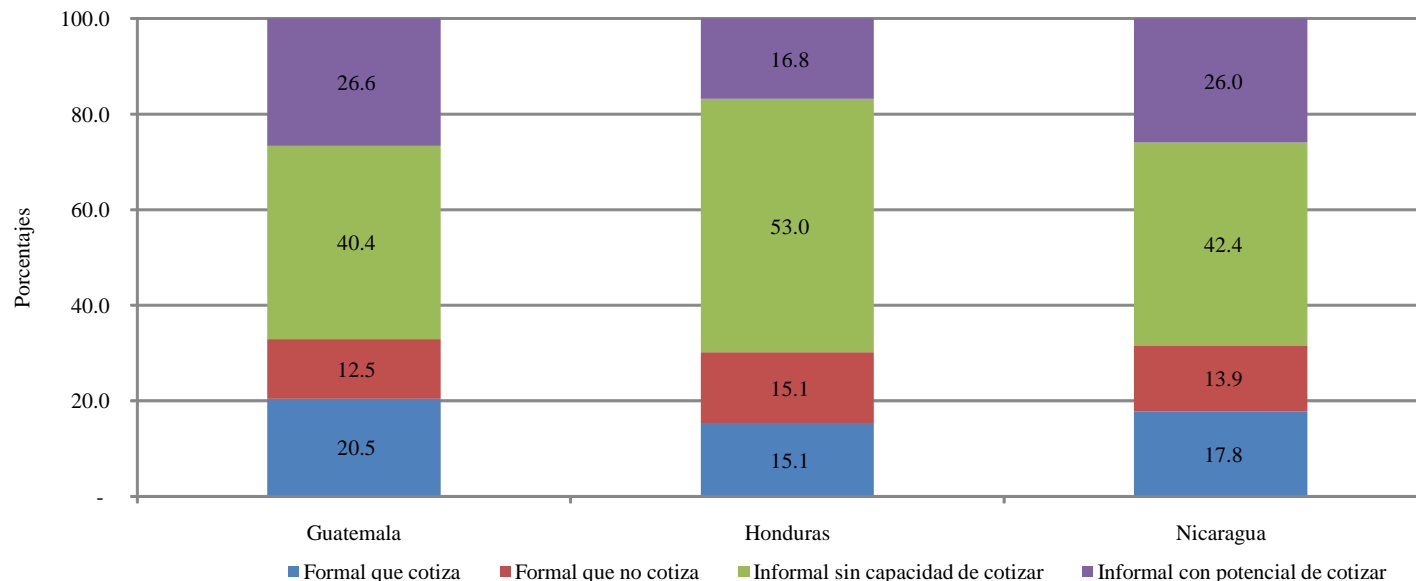
NACIONES UNIDAS

CEPAL

## 4. Hacia esquemas contributivos y no contributivos de financiamiento

- Por su parte, además de incorporar a los ocupados formales que aún no cotizan, se propone en materia de pensiones para los tres países dispositivos de inclusión

Guatemala, Honduras y Nicaragua: estructura de la capacidad potencial para cotizar de la población ocupada de 18 años y más (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con base en encuestas nacionales de condiciones de vida (Guatemala - 2006, Honduras - 2004 y Nicaragua - 2005)



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## 4. Hacia esquemas contributivos y no contributivos de financiamiento

- Considerando los ingresos de los hogares receptores de remesas, se propone explorar que dichos hogares puedan cotizar a los seguros sociales

Hogares perceptores de remesas: pobreza y distribución por niveles de ingreso  
(porcentajes)

	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<b>Quintiles</b>			
1	8.4	7.2	5.5
2	14.5	18.9	10.2
3	19.5	22.0	16.6
4	24.1	25.0	22.8
5	33.4	26.9	44.9
<b>Situación de pobreza</b>			
Pobre	32.5	18.9	22.9
No pobre	67.5	81.1	77.1
<b>Área</b>			
Urbano	45.8	64.0	76.8
Rural	54.2	36.0	23.2

Fuente: elaboración propia con base en encuestas nacionales de condiciones de vida (Guatemala - 2006, Honduras - 2004 y Nicaragua - 2005)





NACIONES UNIDAS

CEPAL

## 4. Hacia esquemas contributivos y no contributivos de financiamiento

### Guatemala, Honduras y Nicaragua: esfuerzo fiscal total para protección social en salud y pensiones

	Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Salud	Pensiones	Salud	Pensiones	Salud	Pensiones
Aporte del estado como tercero	0,6	0,4	0,06	0,06	0,01	n.a
Aporte del estado para subsidio	0,7	0,3	n.a	0,12	n.a	1,0
Universalización de atención primaria en salud	0,02 - 0,5	n.a	0,03 - 0,38	n.a	0,08 - 0,68	n.a
Pensión mínima para pobres mayores de 65 años	n.a	0,5	n.a	0,6	n.a	0,6
<b>Total</b>	<b>1,32 - 1,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,09 - 0,44</b>	<b>0,78</b>	<b>0,09 - 0,69</b>	<b>1,6</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas nacionales de condiciones de vida de Guatemala, Honduras y Nicaragua



## Conclusiones

- Dado el contexto de baja cobertura, alta pobreza, precarización del mercado laboral y transformación demográfica, es necesario incorporar a los trabajadores informales y proteger a los pobres mayores de 65 años, como primer paso.
- Se deben incrementar los aportes directos del Estado para la atención de los más pobres, y para cubrir el subsidio por la incorporación de los potenciales cotizantes al seguro social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# *La cobertura del sistema de pensiones en Guatemala, Nicaragua y Honduras: sendas asignaturas pendientes*

*Seminario Internacional*

**Seguridad social y protección integral para adultos mayores: desafíos  
y estrategias en América Latina y el Caribe y experiencias  
internacionales**

*Fernando Carrera, María Castro y Ana Sojo*  
Consultores CEPAL

**Lima, 2009**