

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

HONDURAS

**PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE LOS INSTITUTOS PREVISIONALES
Y DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS
(HO-L1079)**

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Waldo Tapia (SCL/LMK), Jefe de Equipo del Proyecto; Belinda Pérez Rincón (FMM/CHO), Jefa de Equipo Alterna; Roberto Flores-Lima (SCL/LMK); David Kaplan (SCL/LMK); Héctor Salazar (SCL/SCL); Cristina Fernández (CID/CID); Nalda Morales (PDP/CHO); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Eduardo Fernández Maldonado (SCL/LMK); y Mónica Lugo (LEG/SGO).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El Directorio Ejecutivo podrá aprobar o no el documento o aprobarlo con modificaciones. Si posteriormente fuera objeto de actualizaciones, el documento actualizado se pondrá a disposición del público de acuerdo con la Política de Acceso a Información del Banco.

ÍNDICE

RESUMEN DE PROYECTO

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS	2
A. Antecedentes, problema abordado y justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo	10
C. Indicadores de resultados clave	13
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	13
A. Instrumentos financieros.....	13
B. Salvaguardias ambientales y sociales	13
C. Riesgo fiduciario.....	14
D. Otros temas y riesgos principales	14
III. ... EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN	15
A. Resumen de los mecanismos de ejecución	15
B. Resumen de los mecanismos para dar seguimiento a los resultados	15
C. Actividades de diseño importantes posteriores a la aprobación	15

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Carta de Política http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36430129
2.	Medios de Verificación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36358600
3.	Matriz de Resultados http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36361696
OPCIONALES	
1.	Plan de Seguimiento y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36415831
2.	Análisis Económico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36418568

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AC	Administración Central
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CO	Capital Ordinario
CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
EM	Régimen de salud que cubre contingencias de Enfermedad, accidentes no profesionales y Maternidad
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GHO	Gobierno de Honduras
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
IMA	Independent Macroeconomic Analysis
INJUPEMP	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Públicos
INPREMA	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
INPREUNAH	Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
IPM	Instituto de Previsión Militar
IVM	Régimen de pensiones que cubre contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte por accidente o enfermedad común
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PTI	Inversión focalizada en pobreza
RP	Régimen para cubrir Riesgos Profesionales
SAD	Sistema de Administración de Docentes
SEFIN	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
SEQ	Equidad Social
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrado

RESUMEN DE PROYECTO
HONDURAS
PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE LOS INSTITUTOS PREVISIONALES Y DEL SISTEMA DE
GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS
(HO-L1079)

Términos y condiciones financieras				
			CO	FOE
Prestatario: República de Honduras		Plazo de Amortización:	30 años	40 años
		Período de gracia:	5,5 años	40 años
Ejecutor: Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN)		Período de desembolso:	12 meses	12 meses
		INSPECCIÓN Y VIGILANCIA:	*	0
BID (Capital Ordinario)	28.000.000			
BID (FOE)	12.000.000			
Otro/Cofinanciamiento	0	Tasa de interés:	FU-FIJA	0,25%
Local	0	Comisión de crédito:	*	0
Total	40.000.000	Moneda:	US Dólar	US Dólar
Esquema del proyecto				
<p>Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo general del programa es contribuir a consolidar la estabilidad macroeconómica y fiscal del país mediante reformas que promuevan la sostenibilidad de largo plazo de los institutos previsionales y el control del crecimiento no planificado de las remuneraciones de los empleados públicos. Los objetivos específicos son apoyar al Gobierno de Honduras en su esfuerzo por reformar los institutos previsionales e introducir mejoras en los sistemas de control administrativo y presupuestal de los recursos humanos de la Administración Central, con el fin de sentar las bases para construir un sistema de pensiones más equitativo y sostenible, y mejorar la gestión de los recursos humanos de la Administración Central. El programa estará estructurado en tres componentes: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) reforma a los institutos previsionales; y (iii) mejora a la gestión de recursos humanos de la Administración Central.</p>				
<p>Condiciones contractuales especiales: El desembolso del único tramo del préstamo programático está condicionado al cumplimiento, a satisfacción del Banco, de las condiciones de política señaladas en el Anexo II (Matriz de Políticas). Esto, en adición al cumplimiento de las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo.</p>				
<p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.</p>				
El proyecto califica como:	SEQ	PTI	SECTOR	GEOGRAPHIC HEADCOUNT

(*) Las comisiones de crédito y de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo del Banco como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones de su política sobre metodología para el cálculo de cargos sobre préstamos del Capital Ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia podrá exceder, en un mismo semestre, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento dividido por el número de semestres comprendidos en el plazo original de desembolso.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 **Situación macroeconómica y fiscal.** La economía de Honduras se ha caracterizado por un sector exportador orientado principalmente hacia Estados Unidos, un alto nivel de importaciones petroleras y un importante flujo de ingresos por concepto de remesas y ayuda externa, lo que la hizo muy sensible a los efectos de la crisis financiera, factor que fue agravado por la crisis política que tuvo su punto más álgido en 2009. La crisis política determinó una pausa en los flujos de financiamiento externos al país que, en el contexto de gastos no presupuestados y de un incremento importante de la masa salarial, obligó a un incremento de endeudamiento interno en condiciones poco favorables. Ese año el crecimiento económico se redujo de 4% a 1,9%, las remesas se contrajeron en 12,3% y el déficit del sector público consolidado se incrementó en 4,6%. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estima que el número de hogares pobres aumentó 5% entre mayo de 2009 y mayo de 2010.
- 1.2 El Gobierno de Honduras (GHO), iniciado en enero del 2010, ha realizado importantes esfuerzos orientados a lograr la reconciliación política y la plena reinserción del país en la comunidad internacional. En el plano económico, junto al fin de la pausa del financiamiento externo, se lograron avances en: (i) la reforma fiscal de abril de 2010, que incluyó una reforma tributaria, un incremento de las tarifas de los servicios públicos y la racionalización del gasto; y (ii) la firma del Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹.
- 1.3 Esta estrategia se reflejó en una mejora de los indicadores económicos. En efecto, después de la caída de 1,9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2009, en 2010 se verificó un crecimiento del 2,8%. Asimismo, el sector público cerró el 2010 con un déficit de 2,8% del PIB, inferior al 3,7% originalmente previsto. El sector externo presentó un déficit en cuenta corriente del 6,2% del PIB, que se financió con flujos de inversión extranjera directa (5% del PIB) y de deuda externa (3% del PIB). La inflación cerró el 2010 en 6,5%.
- 1.4 Las perspectivas para el 2011 también son positivas. Se proyecta un crecimiento del 3,5%, inflación de 8% (+/- un punto porcentual) y un déficit del sector público consolidado del 3,5%² del PIB. Se estima que las necesidades brutas de financiamiento del país ascenderán a US\$1.198 millones para el 2011. Para el sector externo se proyecta un déficit en cuenta corriente del 6,9% del PIB, que continuará estando ampliamente financiado por ingresos de capital, lo que resultaría en un acervo de reservas internacionales equivalentes a 4 meses de importaciones. Finalmente, se espera una tasa de cambio muy similar a la observada, a pesar de la reactivación de la banda cambiaria³.

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11101.pdf>

² 3,9% en la última estimación de SEFIN. Perspectiva Fiscal 2011.

³ El Banco Central ha restringido la oferta de divisas para evitar una sobre-reacción de la tasa de cambio.

Cuadro 1: Parámetros macro y necesidades de financiamiento 2010-2011

	2010	2011
Parámetros macroeconómicos		
PIB	2.8	3.5
IPC	6.5	8(+/-)1
Déficit en cuenta corriente	(6.2)	(6.9)
Reservas internacionales	4.0	4.0
Resultado Fiscal Calculado (% PIB)		
Tasa de crecimiento del PIB	2.8	3.5
Ingresos Tributarios	15.5	16.0
Gasto Primario	26.8	24.9
Resultado Primario del Sector Público Combinado	(2.0)	(1.8)
Resultado Global del Sector Público Combinado	(2.9)	(3.5)
Financiamiento Calculado (Millones de US\$)		
Necesidades Brutas de Financiamiento	981	1,198
Déficit Global Sector Público Combinado	448	516
Amortizaciones	533	681

Fuente: FMI y SEFIN

- 1.5 Para el 2012, el GHO ha indicado que profundizará los esfuerzos de ajuste y consolidación fiscal previéndose una reducción aún mayor del déficit, planteándose una meta de déficit del sector público consolidado del 2,2% del PIB. No obstante, en el corto plazo, el logro de esa meta se ve amenazado por los problemas de iliquidez de los institutos de previsión social y por las presiones de aumento en el nivel de las remuneraciones de los empleados de la Administración Central⁴.
- 1.6 **Situación de los institutos previsionales⁵**. El Sistema de Pensiones en Honduras está conformado por el IHSS al que se le suman cuatro institutos previsionales de los gremios profesionales con mayor capacidad de organización: el INPREMA, el INJUPEMP, el Instituto de Previsión Militar (IPM), y el Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH). El Cuadro 2 compara con detalle las principales características de los cinco institutos previsionales, reflejando la disparidad existente en los parámetros referidos a requisitos, contribuciones y beneficios.

Cuadro 2: Principales características de los cinco institutos previsionales

	IHSS	INPREMA	INPREUNAH	INJUPEMP	IPM
Número de contribuyentes	496.000	70.906	6.519	51.663	20.745
Número de retirados	22.000	13.987	589	9.617	2.710
Edad de retiro Mínima (voluntaria)	65 m. / 60 f.	50 años	58 años	58 años	50/58 ⁶
Edad de retiro Máxima (obligatoria)	N/D	60	70	65	N/D
Período mínimo de contribución	15 años	10 años	25 años	10 años	25 años
Tasa de contribución (% de salario base) del cual:	3.5%	19% ⁷	19%	18%	24%
Salario mensual promedio para el cálculo de la pensión	Últimos 180 salarios	Últimos 36 salarios	Últimos 36 salarios	Últimos 36 salarios	Últimos 60 salarios
Número de contribuciones por año / beneficios pagados por año	12 / 14	12 / 14	13 / 14	12 / 14	13 / 14

⁴ Existen otros riesgos de carácter estructural como la dependencia del precio del petróleo y de la economía estadounidense, el incremento de las actividades ilícitas y la gran vulnerabilidad del país a los desastres naturales que son analizados en el *Independent Macroeconomic Analysis* (IMA).

⁵ Las principales reformas previsionales llevadas a cabo en la región han adoptado principalmente la forma de cambios en parámetros de los modelos de reparto o de reformas estructurales. Desde entonces, once países de América Latina han privatizado parte de sus sistemas de seguridad social. Por el contrario, Brasil y la mayor parte de los países de Centroamérica y del Caribe han optado por fortalecer el sistema público de reparto. Esos países han implementado reformas orientadas principalmente a estrechar la relación entre aportes y beneficios. Para mayor información, ver "A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps" (ver www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=657156).

⁶ 50 años para personal en actividades de riesgo (militares, policías y bomberos) y 58 años para personal civil.

⁷ Maestros de las escuelas privadas 18%.

- 1.7 El INPREMA e INJUPEMP muestran una divergencia entre el nivel de ingresos y egresos del fondo, especialmente cuando se considera que los afiliados tienen un corto período obligatorio de aportación (10 años) y una baja edad de jubilación (50 años en el INPREMA y 58 años en el INJUPEMP). Esta situación, sumada a una rápida transición demográfica, una ampliación de los beneficios sin su correspondiente financiación, una baja rentabilidad de las reservas patrimoniales y elevados gastos administrativos, ha generado una incapacidad financiera de los institutos para cumplir con el otorgamiento de beneficios a todos sus afiliados.
- 1.8 **INPREMA.** Surge como una institución de previsión social que cubre los docentes del sector público y privado a partir de 1980, según Decreto 1065 del 15 de julio. La institución se crea como una entidad de derecho público autónoma con personería jurídica, patrimonio propio y duración indefinida.
- 1.9 Durante las fases iniciales del INPREMA no se exhibieron grandes dificultades financieras gracias al contexto de una población joven y creciente, en la cual existía una relación de dependencia de más de 20 cotizantes por cada pensionado. Sin embargo, a medida que el INPREMA ha ingresado a etapas más avanzadas de su transición demográfica, dicha relación se ha deteriorado al punto que en la actualidad existen cinco cotizantes por cada pensionado y se espera que dicha relación caiga a solamente tres a uno en los próximos 10 años⁸, lo que pone al Instituto en una situación cada vez más crítica, ya que por cada afiliación nueva se crean también obligaciones previsionales mucho mayores a los aportes totales que ésta generaría.
- 1.10 Adicionalmente, la sostenibilidad y solvencia del INPREMA se ha debilitado por la incorporación de nuevos beneficios a los afiliados que no estaban considerados en el diseño original del sistema y no han sido acompañados de aumentos en las respectivas tasas de aporte patronal o de los afiliados, con el fin de mantener el balance de las reservas patrimoniales. Por ejemplo, se ha establecido el pago de un decimotercer (Decreto 179-97) y decimocuarto (Decreto 54-95) mes de salario a los jubilados y pensionados en general, permitiendo el pago de una pensión adicional, en el mes de junio y diciembre de cada año. Esta situación ha generado un desbalance técnico importante para el Instituto, ya que cada afiliado está obligado a cotizar únicamente 12 veces al año a pesar de recibir 14 meses de pensión por año, lo que implica un incremento anual al presupuesto de pensiones de 17% a perpetuidad, por encima de lo que estaba establecido originalmente en la Ley del INPREMA. Adicionalmente, el Estatuto del Docente, establece una estructura de revalorización de los salarios durante los últimos años de cotización, que implican un incremento desmedido en el monto de la pensión a otorgar, especialmente en aquellos afiliados que se han jubilado desde 1998 a la fecha (Decreto 136-97)⁹.

⁸ CNBS (2010).

⁹ Por ejemplo el Art. 52 del Estatuto docente indica que por concepto de años de servicio se otorgará a los docentes un incremento calculado en forma automática sobre el sueldo base, de acuerdo a la escala siguiente: 5 años de servicio, 15%; 10 años, 30%; 15 años, 45%; 18 años, 60%; 21 años, 75%; 24 años, 75%; 24 años, 90%, 27 años, 105%; y 30 años, 120%. Desde la aplicación del Estatuto Docente, 2008, los maestros a nivel de primaria han logrado casi cuadruplicar su salario base (de 190 a 741 dólares). Los ajustes de salarios de los maestros están vinculados a los reajustes que fija la Ley del Salario Mínimo.

- 1.11 Esta situación se agrava considerablemente debido a la debilidad del gobierno corporativo del INPREMA que induce a: altos gastos administrativos y malas decisiones financieras; falta de una adecuada reglamentación y de procesos internos para el correcto otorgamiento de beneficios y servicios a los participantes; bajo rendimiento real de las reservas patrimoniales; altos índices de morosidad en su cartera de préstamos personales e hipotecarios¹⁰; e inexistencia de sistemas contables adecuados que le permitan emitir reportes y estados financieros auditables, conforme a la mejores prácticas internacionales. A esto último se suma, que los entes contralores y supervisores del Estado no tienen competencia para imponer sanciones ante el incumplimiento de sus resoluciones.
- 1.12 Bajo estos antecedentes, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS)¹¹, realizó un estudio actuarial que determinó una insuficiencia de reserva técnica en valor presente superior a L. 79.000 millones (US\$ 4.160 millones) en el INPREMA, lo que representa aproximadamente el 27% del PIB de 2010. Asimismo, el estudio estableció que las reservas actualmente constituidas no aseguran el otorgamiento de pensiones a los pensionados actuales, ya que el valor presente de las obligaciones del instituto por beneficios concedidos es del orden de L.21.717 millones (US\$ 1.145 millones), cifra que está por encima de las reservas totales constituidas actualmente por el INPREMA, que son del orden de L.17.234 millones (US\$ 910 millones). Este déficit implica la extinción del patrimonio neto del INPREMA hacia el año 2023.
- 1.13 La situación del INPREMA no sólo es un problema de largo plazo. Las finanzas de Estado también se podrían ver afectadas significativamente en el corto/mediano plazo por un problema de liquidez. El INPREMA, tiene gran parte de su patrimonio en préstamos a sus afiliados (cerca de 65%), certificados de depósitos del sector financiero (5%) y bonos del Gobierno no redimibles en el corto plazo (20%). La Institución ha venido reduciendo su reserva líquida aceleradamente y es posible que, si no se corrige la disparidad entre aportes y beneficios, tenga que hacer efectivos sus bonos del sector financiero y del gobierno. En caso que el INPREMA no logre recuperar sus inversiones, el Gobierno sería quien asumiría estas obligaciones. Esta situación se aceleraría si casi 10.000 afiliados que cumplen con los requisitos para jubilarse voluntariamente ejercen su derecho a pensión.
- 1.14 Si el Gobierno asumiera la deuda del INPREMA, los pasivos contingentes que se estiman por un valor del 27% del PIB se harían efectivos en el 2013, con lo cual el valor de la deuda pública como porcentaje del PIB pasaría de 19% en el escenario base, a 44% en el 2031. De igual manera, el valor de la deuda pública sobre ingresos pasaría de 85% a 195%, y el servicio de la deuda se incrementaría de 14% a 37% de los ingresos¹².
- 1.15 En este contexto, resulta urgente incorporar importantes reformas paramétricas y administrativas en el INPREMA, que permitan corregir las falencias encontradas a fin de recuperar su capacidad financiera y actuarial. Sobresalen, entre estos aspectos, reformas a las variables paramétricas de edad y tiempo mínimo de cotización requerido para lograr el equilibrio actuarial entre lo aportado y las pensiones percibidas; cambios en la estructura del gobierno corporativo que permita mejorar la calidad profesional del recurso

¹⁰ Primer Informe de la Comisión Interventora del INPREMA, junio 2011.

¹¹ Estudio Actuarial del INPREMA, diciembre de 2010.

¹² Para mayor detalle, ver Análisis Económico.

humano, que dirige y administra el Instituto; y adecuación financiera de las cotizaciones y aportaciones a los beneficios que se perciben.

- 1.16 **INJUPEMP.** El Instituto fue creado mediante el Decreto 138 del 5 de febrero de 1971. Desde esa fecha fueron protegidos los empleados y funcionarios del Poder Ejecutivo, pero el sistema no inició operaciones sino hasta el 1 de enero de 1976, cuando se comenzaron a hacer efectivas las cotizaciones al mismo.
- 1.17 Los problemas financiero-actuariales del INJUPEMP, si bien presentan características similares al INPREMA, son de más largo plazo, dado que en el corto y mediano plazo se espera recibir aportes que generarían crecimientos temporales de las reservas patrimoniales. Un estudio actuarial realizado por la CNBS determinó una insuficiencia de reservas técnicas del INJUPEMP equivalentes en valor presente a L. 32.000 millones (US\$ 1.685 millones), que representan 12% del PIB de 2009. Esta situación generaría en el largo plazo una incapacidad financiera para poder hacer frente al pago de los beneficios establecidos, lo cual podría determinar la extinción del patrimonio neto hacia el año 2030. Bajo estos antecedentes, es también necesario la aprobación de una reforma que permita eliminar el déficit actuarial vigente y recuperar la capacidad financiera de la institución.
- 1.18 **Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).** Se crea en 1959 con el mandato constitucional de garantizar la seguridad social en los ámbitos de prestación de servicios: (i) del Régimen de Salud que cubre Contingencias de Enfermedad, Accidentes no profesionales y Maternidad (EM), que inicia operaciones en 1962; y (ii) del Régimen de Pensiones, implementado en 1969, que cubre contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte por accidente o enfermedad común (IVM). Un régimen adicional fue establecido en el 2005 para cubrir riesgos profesionales (RP), tales como incapacidad permanente y muerte por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. A la fecha, el sistema de seguridad social hondureño muestra importantes brechas en términos de cobertura, beneficios y problemas de gestión.
- 1.19 El IHSS se crea como un servicio público de carácter obligatorio¹³ para todos los trabajadores asalariados públicos¹⁴ y privados. Se estima que la cobertura efectiva del IHSS es del 42,7% si se considera el total de asalariados. Sin embargo, cuando se toma como referencia la población económicamente activa (PEA), la cobertura efectiva del IHSS alcanza en promedio el 18,9% para el periodo 2000-2009, lo cual se sitúa en un nivel inferior a la cobertura efectiva mínima establecida en los convenios internacionales¹⁵; por nivel de ingreso, menos del 2% del quintil más pobre está cubierto por el sistema, mientras que la población de ingreso medio (quintiles 2 y 3) registra un nivel de

¹³ La ley establece que el régimen es obligatorio para todos los asalariados. Los trabajadores independientes o por cuenta propia; los que dejen de estar asegurados y voluntariamente deseen continuar en el régimen; trabajadores a domicilio o domésticos; ocasionales o temporales, en zonas urbanas y rurales, son sujeto de regímenes especiales de afiliación progresiva.

¹⁴ Con la aparición de los institutos previsionales creados por los gremios profesionales (ver párrafo 1.7), el IHSS dejó de prestar cobertura de contingencias de IVM a la mayor parte de los empleados públicos aunque siguió prestando servicios de salud, excepto a los miembros de las fuerzas armadas, policiales y bomberos.

¹⁵ El convenio 128-130 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobreviviente establece que la cobertura efectiva mínima de los cotizantes del sistema de pensiones represente al menos 20% de la PEA.

cobertura menor al 20%. Por su parte, la cobertura en las zonas urbanas es 4,6 veces en promedio superior a la rural. La cobertura de los trabajadores por cuenta propia alcanza el 1,2% y la de los trabajadores privados supera el 36%, mientras que para los trabajadores del sector público la cobertura sobrepasa el 77%¹⁶. Con excepción del sector público, en ninguno de los casos analizados, ni siquiera en el caso de las actividades de mayor formalidad, se registran índices de cobertura satisfactorios.

- 1.20 El Cuadro 3 muestra las tasas de cotizaciones para todos los regímenes del IHSS, que a inicios del 2011 se aplicaban sobre un techo de salario cotizable de L.4.800 (US\$ 254), monto que se encontraba por debajo del salario mínimo de L.5.886 (US\$ 441). En el régimen de pensiones, si bien el sistema establece tasas de reemplazo legales que oscilan entre un mínimo de 50% y un máximo de 80% del salario base, estas se aplican respecto a un techo del salario cotizable de L.4.800 (US\$ 254). Esta política ha resultado en pensiones muy reducidas; para 2009, el promedio de pensiones oscilaba entre 36% y 37% respecto del salario mínimo para los riesgos de invalidez y vejez, respectivamente¹⁷.

Cuadro 3: Tasas de Cotización para Regímenes EM, IVM y RP

TASA DE COTIZACION	EM	IVM	RP	Total
Patrono	5,0%	2,0%	0,2%	7,2%
Trabajador	2,5%	1,0%	0,0%	3,5%
Total	7,5%	3,0%	0,2%	10,7%
EM – Régimen de salud que cubre contingencias de enfermedad, accidentes no profesionales y maternidad. IVM – régimen de Pensiones que cubre contingencias de invalidez, vejez y muerte por accidente o enfermedad común. RP – Régimen para cubrir Riesgos Profesionales.				

- 1.21 La baja tasa de reemplazo efectiva y de un bajo número de pensionados respecto al número de cotizantes activos¹⁸, hace que el régimen de IVM registre costos relativamente bajos y una situación financiera holgada. Sin embargo, la situación actuarial del IVM es incierta. No existe una base de datos confiable de la historia de los aportes y salarios de los afiliados, lo que impide estimar las obligaciones de largo plazo del régimen y constituye una situación de riesgo para el IHSS. Los estudios actuariales realizados señalan que para mejorar los beneficios y ampliar la cobertura es necesario ajustar, en forma escalonada y a largo plazo, la tasa actual de cotización de 3% a una tasa de 8%, adoptar una política de actualización de los techos de los salarios cotizables, mejorar la tasa de rendimiento real de las inversiones e introducir mejoras administrativas¹⁹.
- 1.22 El régimen de EM se ha caracterizado por ser un modelo de atención curativo y con serias deficiencias administrativas, lo que aunado a un problema de subsidios cruzados con la Secretaría de Salud han contribuido a aumentar las ineficiencias en la prestación de los servicios. El modelo adoptado –curativo y no preventivo– impacta en la carga por eventos de enfermedad lo que incide en el costo actuarial del régimen. La cobertura geográfica es parcial, no teniendo presencia en tres de los cuatro departamentos más pobres del país. En 2010, los cotizantes al EM estaban por encima de los 600.000 trabajadores, mientras que la población beneficiaria del servicio superó el millón de

¹⁶ Ver Arenas, Alberto. “Análisis y caracterización de la cobertura del sistema de pensiones de Honduras”. 2011.

¹⁷ OIT. Valuación Actuarial del IHSS a Diciembre de 2009. (2010).

¹⁸ Según un informe del IHSS, para el 2010 el radio de soporte (número de cotizantes activos / número de pensionados) era de 23,4 activos que cotizan por cada pensionado.

¹⁹ OIT. Idem pie de página 17. Los escenarios del estudio actuarial indican que el ajuste a los techos del salario cotizable es el parámetro de mayor impacto para lograr una mejora en los ingresos.

personas, lo que aunado a los bajos ingresos percibidos por aportación ha deteriorado la situación financiera del régimen.

- 1.23 Los problemas de gestión administrativa y operativa del IHSS han provocado que, en los últimos tres años, la nómina – especialmente de personal administrativo – haya crecido en 35%, mientras que el nivel de afiliación solo haya crecido en 10%. Es así que los gastos de personal representan el 57% del presupuesto de la institución (2011)²⁰. El Instituto no cuenta con un sistema financiero y contable que sea confiable e integrado a la prestación de los servicios. De igual manera, tampoco existen sistemas de apoyo a la gestión médica como el manejo de historias clínicas; gestión de consultas, cirugías y hospitalización; planificación y abastecimiento de la proveeduría de medicamentos que le otorgue mayor transparencia y calidad a la prestación de los servicios. Adicionalmente, el IHSS adolece de información actualizada de sus afiliados, patronos y trabajadores, lo que incide en una débil gestión de cobranza y alta evasión mientras que la infraestructura física y de equipamiento se deteriora por falta de mantenimiento.
- 1.24 En este contexto, es necesario tomar medidas de corto plazo que alivien la situación financiera de la institución. En el mediano plazo, es necesario promover las reformas orientadas a restablecer la viabilidad financiera y actuarial de la institución y tomar medidas de política orientadas a ampliar la cobertura del sistema, especialmente en la población más vulnerable. En el caso del régimen de IVM, la juventud demográfica del sistema o radio de soporte²¹ representa una ventana de oportunidad para realizar las reformas necesarias debido a las bajas obligaciones del régimen de pensiones y a la posibilidad de ampliar su cobertura.
- 1.25 **Situación de la Gestión de Recursos Humanos.** Los empleados de la Administración Central (AC) ascienden a 120.000 personas, de los cuales 18,5% están regulados por la Ley de Servicio Civil; 52,7% por los Estatutos Profesionales; y el 28,8% restante por regulaciones particulares²². Adicionalmente, los empleados del sector descentralizado – esto es, instituciones con personería jurídica y patrimonio propio – (32.250 personas) están normados por el Código de Trabajo. El Estatuto Docente cubre a 59.000 maestros, que representan el 50% de la nómina de empleados de la AC. El Magisterio es el sector que más presiona las finanzas públicas no sólo por el número de maestros sino porque el Estatuto Docente establece ajustes salariales desvinculados de la realidad macro fiscal²³. En 2010, el gasto en remuneraciones de los empleados de la AC representó 74% de los ingresos tributarios, 60% del gasto corriente y el 50% de los gastos totales (2011 FMI)²⁴. La diversidad de marcos de regulación de los empleados públicos ha generado también diversos sistemas de administración de nóminas y dificulta la aplicación de procesos transparentes de selección, contratación y promoción de personal. Esta situación vulnera el equilibrio de las cuentas fiscales, limita el margen presupuestal del GHO para la

²⁰ El personal bajo contrato y dedicado a labores no vinculadas al servicio médico-hospitalario se estima en 1.200 personas que han acumulado derechos laborales por continuidad de contratos por aproximadamente L. 200 millones (US\$10 millones).

²¹ Ver pie de página 18.

²² Entre los que destacan los empleados de Seguridad y Defensa Nacional, y la Dirección Ejecutiva de Ingresos.

²³ Ver pie de página 9.

²⁴ El nivel más alto de la región. Ver Díaz, Magín. “El Gasto Público en Honduras: Ajuste y Desafíos Macro-Fiscales”. 2010.

implementación de políticas e inversión y resta capacidad para aplicar estándares de desempeño²⁵ y mejorar la gestión y calidad de la administración pública.

- 1.26 Ante esta situación, por un lado, es necesario constituir una instancia que permita avanzar en el control centralizado de las nóminas de los empleados de la AC y transitar hacia un sistema de administración de los recursos humanos docente integrado con el sistema de administración financiera del GHO. Por otro lado, se requiere avanzar hacia un nuevo esquema de ajuste en las remuneraciones de los empleados públicos, en particular de los docentes, compatible con la disponibilidad fiscal del GHO.
- 1.27 **Estrategia del Banco con el país y el sector.** El programa es consistente con la Estrategia del Banco con Honduras 2007-2010. Por sus efectos fiscales, las reformas a los institutos previsionales son fundamentales para mejorar la gestión de los recursos públicos para optimizar su rendimiento y al mismo tiempo fortalecer y ampliar la estructura fiscal del país, establecidas en una de las áreas prioritarias de la Estrategia del Banco con Honduras: mejorar el clima de inversión. Adicionalmente, el programa apoya el objetivo estratégico del Banco de ocuparse de las necesidades de los países pequeños y de menor desarrollo relativo y se enmarca dentro de las prioridades sectoriales relacionadas con: (i) política social favorable a la igualdad y a la productividad, a través de medidas encaminadas hacia una cobertura sostenible de seguridad social; y (ii) instituciones para el crecimiento y el bienestar social, mediante el fortalecimiento de los sistemas de gestión del gasto público.
- 1.28 **Estrategia del Programa.** En el marco de la Visión de País 2010-2038, el GHO se ha planteado como objetivo de largo plazo la consolidación de un sistema de previsión social, incluyente y eficiente que pueda garantizar mejores condiciones para los trabajadores. Asimismo, con el objetivo de modernizar el Estado para hacerlo más responsable, eficiente y competitivo, el GHO se ha comprometido a introducir mejoras en los procesos de gestión pública, entre los que se incluye a los sistemas de administración de recursos humanos.
- 1.29 La estrategia del programa consiste en apoyar al GHO en la introducción de reformas (paramétricas) a sus institutos de previsión social y de gestión de la administración de recursos humanos, para el corto y mediano plazo. Mediante este apoyo el programa contribuirá asimismo a reducir las vulnerabilidades de las cuentas fiscales y por ende colaborar en la recuperación de la estabilidad macroeconómica del país. Ambos aspectos son consistentes con la construcción de la visión de largo plazo ya referida.
- 1.30 Con esta estrategia, el programa busca específicamente contribuir a contener los impactos fiscales de los problemas actuariales y de liquidez del INPREMA²⁶ a corto plazo, y del INJUPEMP a mediano plazo. Al mismo tiempo el programa busca contribuir a proteger la situación financiera y mejorar la gestión operativa del IHSS, así como mejorar el

²⁵ La calidad de la educación primaria en Honduras ocupa el lugar 123 de 139 países, según el informe de competitividad del Foro Económico Mundial 2010-2011. Ver http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf. Aunque en Honduras la cobertura de educación primaria es alta (97%), el porcentaje de maestros entrenados sólo llegaba al 36% en el 2008, el segundo más bajo del mundo. Fuente: Banco Mundial.

²⁶ Ver párrafos 1.12 a 1.14.

control de gastos que se derivan de la elevada nómina de la Administración Central, en especial de los docentes.

- 1.31 Tomando en cuenta la complejidad y alcance de las reformas señaladas, así como los riesgos inherentes a su aprobación por parte del poder legislativo, y a la vez considerar flexibilidad en la secuencia para el cumplimiento de condicionalidades previstas, se propone adoptar la modalidad de préstamo programática compuesta por dos operaciones de tramo único de desembolso (ver párrafo 2.1). El primer préstamo programático está estructurado bajo tres componentes comunes, a saber: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) reforma a los institutos previsionales; y (iii) mejora a la gestión de recursos humanos de la Administración Central, que se describen para la primera operación en la siguiente sección. Los resultados clave se describen más adelante en la sección I.C.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.32 El objetivo general del programa es contribuir a consolidar la estabilidad macroeconómica y fiscal del país mediante reformas que promuevan la sostenibilidad de largo plazo de los institutos previsionales y el control del crecimiento no planificado de las remuneraciones de los empleados públicos. Los objetivos específicos son apoyar al GHO en su esfuerzo por reformar los institutos previsionales e introducir mejoras en los sistemas de control administrativo y presupuestal de los recursos humanos de la AC, con el fin de sentar las bases para construir un sistema de pensiones más equitativo y sostenible, y mejorar la gestión de los recursos humanos de la Administración Central.
- 1.33 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** Este componente establece como condición para el desembolso, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y fiscal consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de Políticas del país (ver enlace electrónico).
- 1.34 **Componente II. Reforma a los institutos previsionales.** El objetivo de este componente es apoyar al GHO en su esfuerzo por fortalecer la situación financiera actuarial del INPREMA, INJUPEMP e IHSS.
- 1.35 **Subcomponente 1. Reforma de INPREMA e INJUPEMP.** El objetivo de este subcomponente es mejorar la sostenibilidad actuarial del INPREMA e INJUPEMP. Esto se planea lograr a través de una reforma paramétrica que enmarque los beneficios en la disponibilidad real de los aportes y los rendimientos esperados de las reservas patrimoniales acumuladas. Las reformas incluirán: (i) cambios en las variables paramétricas y demás factores que inciden en el cálculo de los beneficios que otorga el sistema, restableciendo el balance entre los ingresos percibidos y los beneficios otorgados; (ii) adecuación de las políticas y normas de gobierno corporativo, así como la profesionalización de los directores, funcionarios y empleados de los institutos, con el propósito de establecer controles que eliminen las malas prácticas que inducen a altos gastos administrativos e incorrectas decisiones operativas y financieras; y (iii) incorporación de facultades a la CNBS de regulación y supervisión en materia de su competencia. Para el caso específico del INPREMA, la reforma también incluiría una norma para ajustar el número de nuevas jubilaciones a la capacidad financiera del Instituto (con el objetivo de mantener constante el patrimonio neto).

- 1.36 Respecto al INPREMA, la medida de política establecida como condición para el desembolso de los recursos del único tramo del primer préstamo programático es la aprobación de una reforma al marco jurídico del INPREMA que contemple al menos los siguientes puntos: (i) aumento de la edad de retiro voluntaria para nuevos cotizantes con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; (ii) aumento del número de años de servicio para nuevos cotizantes con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; (iii) aumento del número de meses para el cálculo del salario base para los nuevos cotizantes para el cálculo del beneficio jubilatorio con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; (iv) incluir el treceavo y catorceavo salario en la base de contribución; (v) inclusión de una norma para adecuar el número de nuevas jubilaciones anuales a la capacidad financiera del INPREMA; y (vi) otorgar facultades a la CNBS para regular y supervisar en materia de su competencia al INPREMA.
- 1.37 Respecto del INJUPEMP, la medida de política establecida como condición para el desembolso del único tramo del primer préstamo programático es la presentación al Congreso de un proyecto de ley para reformar el marco jurídico del Instituto con el objetivo de mejorar la sostenibilidad actuarial del mismo, que contemple al menos los siguientes puntos: (i) aumento de la edad de retiro voluntaria para nuevos cotizantes con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; (ii) aumento del número de años de servicio para nuevos cotizantes con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; (iii) aumento del número de meses para el cálculo del salario base para el cálculo del beneficio jubilatorio, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; (iv) inclusión del treceavo y catorceavo salario en la base de contribución; y (v) otorgar facultades a la CNBS para regular y supervisar en materia de su competencia al INJUPEMP.
- 1.38 Los proyectos de ley del INPREMA y el INJUPEMP que contemplan dichas medidas fueron presentados al Congreso Nacional y actualmente se encuentran bajo discusión en el Congreso. En el caso del INPREMA, el prestatario prevé que dicho proyecto de ley sea aprobado por el Congreso durante el proceso de aprobación del préstamo por parte del Directorio Ejecutivo del Banco, de manera que las condiciones para el desembolso de los recursos del primer préstamo programático se cumplan totalmente en el año fiscal 2011.
- 1.39 Los mecanismos activadores previstos para el segundo préstamo programático serán: (i) aprobación de una reforma al marco jurídico del INJUPEMP, orientada a mejorar su sostenibilidad actuarial, que contemple los criterios mínimos señalados en 1.37; (ii) la emisión de las normas reglamentarias necesarias para que la entidad competente pueda ejercer sus labores de regulación y supervisión del INPREMA y el INJUPEMP; y (iii) la adopción de las normas reglamentarias necesarias para establecer una nueva política de inversión de las reservas del INPREMA e INJUPEMP.
- 1.40 **Subcomponente 2. Reforma al IHSS.** El objetivo de este subcomponente es estabilizar las condiciones financieras de corto plazo del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS). Específicamente se busca mejorar los ingresos del IHSS con el fin de proteger la situación financiera del régimen de pensiones y viabilizar la adopción de medidas encaminadas a mejorar la gestión operativa del IHSS, especialmente del régimen de salud. Este componente apoyará la adopción de un ajuste del techo del salario cotizable, sobre una base fija, para lo cual será necesario un acuerdo tripartito entre el sector

privado, los trabajadores y los médicos²⁷. Para facilitar este objetivo, la medida de política establecida como condición para el desembolso de los recursos del único tramo es la aprobación por parte del IHSS de la disposición interna que permite aumentar el techo del salario cotizable (en 46%), sobre una base fija²⁸.

- 1.41 Para el segundo préstamo programático, se propone como mecanismo activador la formulación de un proyecto de reforma integral del IHSS que procure la viabilidad financiera y actuarial de los regímenes y mejoras en la gestión administrativa y operativa de la institución, considerando al menos: (i) la independencia de los regímenes de pensiones y salud; (ii) la evaluación y propuestas de reformas de los modelos de prestación de servicios de salud y del régimen de pensiones; y (iii) la reforma del gobierno corporativo. Las propuestas de reformas tendrán como horizonte la visión de largo plazo que el Gobierno se ha establecido como parte de su objetivo de construir un sistema de previsión social que garantice mejores condiciones de vida a los trabajadores. Se ha aprobado una asistencia técnica (HO-T1159), que acompaña a este primer préstamo programático para apoyar la elaboración de estas propuestas.
- 1.42 **Componente III. Mejora a la gestión de recursos humanos de la Administración Central.** El objetivo de este componente es mejorar la capacidad de control y gestión del gasto en los recursos humanos de la AC. Este componente apoyará al GHO en la aplicación y consolidación de sistemas mejorados para el control administrativo y presupuestal de los recursos humanos de la AC. Con este objetivo, las medidas de política que se deberán adoptar como condición para el desembolso de los recursos del único tramo del primer préstamo programático, con énfasis en el personal docente, incluyen: (i) la constitución de una instancia administrativa especializada en el análisis, control, y seguimiento de la nómina de servidores públicos de la AC; (ii) el desarrollo e implantación de un Sistema de Administración de Docentes (SAD), incorporado al Sistema de Administración Financiera Integrado (SIAFI); y (iii) el establecimiento de un mecanismo de ajuste del aumento salarial del magisterio, no indexado al salario mínimo²⁹.

²⁷ Quienes integran la Junta Directiva del IHSS, además de los representantes del Poder Ejecutivo.

²⁸ Para cumplir este objetivo, la Junta Directiva del IHSS emitió una resolución interna que establece la modificación del techo a las cotizaciones del instituto. Esta resolución fue aprobada por la Junta Directiva del IHSS, con fecha 10 de mayo de 2011, mediante modificación a la Resolución SOJD. No. 02-29-03-2011.

²⁹ La indexación de las remuneraciones del magisterio se establece en diversos artículos del Estatuto Docente. El Artículo 46 indica “El valor de la hora clase para el cálculo del sueldo base mensual no será menor que L.0.71132 del promedio del salario mínimo vigente... (que) se obtiene de la suma del salario mínimo menor y mayor establecido en la ley de salario mínimo dividido entre dos.” El Artículo 49 establece “El sueldo base y el valor de la hora clase para los docentes, será incrementado de manera automática y directa por los ajustes que se apliquen al salario mínimo regulado por la correspondiente ley”; el Artículo 50, indica “A los profesores titulados ...se les calculará una compensación por calificación académica, asignándoles un 69% sobre el sueldo base vigente”; por último el Artículo 51 señala “El personal regulado por el presente Estatuto tendrá asignaciones salariales colaterales por los conceptos siguientes: puesto desempeñado; antigüedad en el servicio; grados académicos adquiridos; méritos profesionales alcanzados; y zona de trabajo. El incremento de estos colaterales será calculado sobre el sueldo base...”. De acuerdo con estimaciones de la SEFIN el aplicar los Artículos anteriores a los salarios mínimos establecidos en el 2011 en el Acuerdo STSS-223-2011, implicaría una nómina docente de aprox. L.59.900 millones en el 2012, esto es, 290% sobre la nómina de L.15.327 millones del 2011. Esta cifra elevaría el gasto de las remuneraciones de los empleados de la AC a alrededor del 120% de los ingresos fiscales del GHO.

- 1.43 En lo que se refiere al segundo préstamo programático, se proponen como mecanismos activadores: (i) diseño de un nuevo sistema de recursos humanos docentes; (ii) diseño de un sistema de administración de recursos humanos integrado al SIAFI para la Administración Central, sin incluir organismos desconcentrados; y (iii) diseño de un mecanismo que permita la profesionalización de hasta dos instituciones claves de la Administración Central.

C. Indicadores de resultados clave

- 1.44 Se prevé que, cuando concluya el primer préstamo programático, se habrá contribuido a la estabilidad de largo plazo de los sistemas de pensiones. Además, se habrán adoptado varias medidas de política con el fin de: (i) consolidar la estabilidad macroeconómica; (ii) mejorar la sostenibilidad de los institutos públicos de previsión social; (iii) aumentar la viabilidad financiera del IHSS; y (iv) mejorar el control administrativo y presupuestal de los recursos humanos de la AC.
- 1.45 En el caso concreto del INPREMA, se prevé que con la aprobación del proyecto de ley se obtendrá una reducción del déficit actuarial de un 27,2% del PIB de 2010 a un rango entre 9% y 13%. Respecto al IHSS, se espera un incremento de los ingresos por concepto de cotizaciones de la institución entre 1% y 1,2% del PIB.
- 1.46 Respecto a la mejora de la gestión de recursos humanos, se espera que al concluir el primer préstamo programático se habrá: (i) aumentado a 75% el porcentaje de personal de la AC incorporado al SIAFI (de 26,75% en 2010); (ii) generado ahorros por depuración de la nómina por L.85 millones (US\$4,5 millones), equivalente al 0,6% de la nómina anual docente.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos financieros

- 2.1 El programa se financiará con dos préstamos programáticos de tramo único: uno de US\$40 millones (US\$28 millones con recursos del Capital Ordinario y US\$12 millones con recursos del Fondo de Operaciones Especiales), que se prevé aprobar a fines de 2011 y otro de monto a definir, cuya aprobación está prevista para septiembre de 2012. El plazo de desembolso del primer préstamo será de 12 meses. La operación propuesta permitirá financiar el 3,4% de las necesidades de financiamiento del sector público consolidado para el 2011, que se estiman en US\$1.198 millones. Se optó por la estructura programática, en vez de la modalidad de varios tramos, a fin de dar flexibilidad a la estrategia de ejecución de las reformas a mediano plazo. Esta modalidad deja margen para que el segundo préstamo programático responda a los conocimientos nuevos generados durante la ejecución del primero, incluido los resultados de la consultoría para la preparación de un proyecto de reforma integral del IHSS que se llevará a cabo con apoyo de una cooperación técnica (HO-T1159).

B. Salvaguardias ambientales y sociales

- 2.2 Por ser un préstamo sectorial de políticas, esta operación no requiere de clasificación de impacto o salvaguardas ambientales o sociales.

C. Riesgo fiduciario

- 2.3 La operación propuesta no conlleva un riesgo fiduciario. El desembolso de este préstamo programático en apoyo de reformas de política se efectuará en un sólo tramo una vez cumplidas las condiciones de política, de modo que la capacidad de control financiero y gestión que se requiere es mínima. Además, la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, que es la unidad ejecutora del programa ha ejecutado varios proyectos financiados por el Banco con base en los sistemas nacionales de gestión financiera acordados con el Gobierno. Asimismo, el proyecto no comprende adquisiciones, de modo que se elimina este riesgo, y no se necesita financiamiento de contrapartida.

D. Otros temas y riesgos principales

- 2.4 En el amplio marco de reformas que el Gobierno impulsa en el sector educativo³⁰, se abre una ventana de oportunidad para introducir reformas al INPREMA que permitan darle sostenibilidad a largo plazo. Si bien estas reformas podrían enfrentar oposición de algunos gremios, desde inicio del 2011 las autoridades del Gobierno, bajo el liderazgo institucional y técnico de SEFIN y de la CNBS y la coordinación política de la Secretaría de la Presidencia, han llevado a cabo un amplio proceso de socialización, discusión y negociación de las reformas con los líderes y representantes de todos los colegios magisteriales, incluidos representantes del INPREMA. El resultado hasta ahora ha sido positivo al haberse alcanzado consensos básicos con las partes interesadas que han hecho posible la presentación al Congreso de ambos proyectos de ley de reformas de estas instituciones. El Banco, a solicitud del GHQ, ha apoyado en los procesos técnicos de discusión de los proyectos de reforma.
- 2.5 Un segundo riesgo está asociado a la posibilidad de que la aprobación de las leyes pueda afectar derechos adquiridos de los afiliados al Instituto. Sin embargo, de no realizarse la reforma, el desequilibrio financiero del Instituto afectaría negativamente a los afiliados al poner en riesgo el pago de las jubilaciones presentes y futuras. Dada la complejidad de estos riesgos y el alcance de las reformas propuestas, el Banco contrató a un experto internacional con el objetivo de evaluar la racionalidad jurídica de los proyectos de reforma del INPREMA e INJUPEMP. El informe de la consultoría señala que las propuestas de reforma no tienen ambigüedades sobre los derechos adquiridos de los afiliados que han cumplido con los requisitos de jubilación –aun cuando no hayan solicitado su derecho– pero que además protege el patrimonio social de los afiliados activos y pasivos quienes podrían verse afectados por un posible descalabro financiero de los institutos. Ello implica que este riesgo también ha sido contrarrestado, si se toma en cuenta que ambos proyectos de ley han sido diseñados para constituir sistemas más equitativos y sostenibles, compatibles con la capacidad financiera que se deriva de las reformas.
- 2.6 A solicitud de los gremios magisteriales, la revisión de ambos proyectos de ley contó con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este contexto, los ajustes propuestos en ambas leyes se sustentan en los principios doctrinarios de la seguridad

³⁰ Las reformas incluyen: una nueva Ley General de Educación; establecimiento de un mecanismo de ajuste al aumento salarial del magisterio, no indexado al salario mínimo y la propia reforma del INPREMA. Cabe mencionar que la Ley de Educación que está en proceso de aprobación no toca aspectos de la gestión de recursos humanos que este programa considera en el componente III.

social, contenidas en la normas internacionales del trabajo, y en específico, dando cumplimiento a lo establecido en la norma Mínima de Seguridad Social de conformidad al convenio 102 de la OIT.

- 2.7 Respecto a eventuales riesgos de implementación de la reforma, el proyecto de ley incorpora explícitamente elementos que permiten un mayor control sobre el Gobierno Corporativo del INPREMA y regulación específica respecto al proceso de fiscalización. Específicamente, el proyecto ley establece la adecuación de las políticas y normas de Gobierno Corporativo, así como la profesionalización de los Directores, Funcionarios y Empleados del Instituto con el propósito de establecer controles que eliminen potenciales malas prácticas que inducen a altos gastos administrativos e incorrectas decisiones operativas y financieras. De igual manera, el proyecto de ley otorga a la CNBS facultades para revisar verificar, controlar, vigilar y fiscalizar al INPREMA con el objetivo de evitar el incumplimiento de las resoluciones de los entes contralores y supervisores del Estado por la ausencia de sanciones que se deriven de la Ley.
- 2.8 Considerando la importancia que tienen las reformas del INPREMA e INJUPEMP, el Banco Mundial (BM) y el BID han ejecutado un programa coordinado de asistencia técnica de apoyo a la evaluación y socialización de la reforma. Como resultado, y en paralelo a esta operación, el Banco Mundial está gestionando la aprobación de un préstamo de apoyo presupuestario que incluye como una de sus áreas de reforma la de los institutos de previsión social.

III. EJECUCIÓN Y PLAN DE GESTIÓN

A. Resumen de los mecanismos de ejecución

- 3.1 El prestatario será la República de Honduras. El organismo ejecutor será la SEFIN, sin perjuicio de que ésta se apoye en acciones de políticas de otras instituciones como la Secretaría de la Presidencia y la CNBS, que son necesarias para la integridad de las reformas que se propone impulsar. La SEFIN tendrá las siguientes responsabilidades: (i) entregar los informes y la evidencia de la adopción de medidas de política que son condición para el desembolso de los recursos del financiamiento, así como los demás informes que el Banco pueda requerir; (ii) impulsar acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan a que la República de Honduras y el Banco puedan dar seguimiento y evaluar los resultados del programa.

B. Resumen de los mecanismos para dar seguimiento a los resultados

- 3.2 El prestatario y el Banco han acordado supervisar la ejecución del programa por medio de reuniones de seguimiento, cuyas fechas se determinarán en forma conjunta, para verificar el grado de avance de la matriz de resultados. Para mayores detalles, ver enlace opcional.

C. Actividades de diseño importantes posteriores a la aprobación

- 3.3 Con el propósito de facilitar la consecución de las metas del préstamo programático se proporcionarán fondos de cooperación técnica. La operación HO-T1159 financiará un plan integral de reformas del IHSS, que sentará las bases para la elaboración de una propuesta para racionalizar la estructura de gobierno, gestión administrativa, financiera y actuarial de la institución.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Programa de préstamos	La intervención contribuye al programa de préstamos para países pequeños y vulnerables.		
Metas regionales de desarrollo			
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	La intervención contribuye al producto del Banco: Sistemas financieros públicos implementados ó mejorados (presupuesto, tesorería, contabilidad, deudas e ingresos).		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2475	La operación propuesta contribuye a los siguientes objetivos 2010-2014 CS: Eficiencia Fiscal y sustentabilidad con énfasis en el gasto público.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2617	El proyecto está incluido en el Documento de Programación del País 2011.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	6.9	25%	10
4. Análisis económico ex ante	10.0	25%	10
5. Evaluación y seguimiento	7.5	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	10.0	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*	Bajo		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
III. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)	Sí	Administración financiera: presupuesto, tesorería, contabilidad y reportes.	
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Esta operación busca contribuir a la estabilidad fiscal y macroeconómica a través del apoyo a las reformas de las instituciones de pensión en Honduras, específicamente por medio de la introducción de mejoras en los controles administrativos y de presupuesto de los recursos humanos en la Administración Central y mejoras en la administración de los recursos humanos de la Administración Central. El programa está estructurado sobre tres componentes (i) estabilidad macroeconómica (ii) reforma de las instituciones de pensión y (iii) mejoras en la administración de los recursos humanos de la Administración Central.

Los indicadores de la matriz de resultados tienen información de línea de base y objetivos bien definidos para el primer año (2012). En la mayoría de los casos los objetivos son realistas. El proyecto presenta un análisis de costo-beneficio y, para los objetivos de su evaluación, el proyecto propone un análisis de costo-beneficio ex post. El proyecto tiene una matriz de riesgo que identifica riesgos potenciales y medidas de mitigación.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Propósito del préstamo programático en apoyo de reformas de políticas: Apoyo a la Reforma de los Institutos Previsionales y del Sistema de Gestión de Recursos Humanos		
Objetivos	Condiciones de política para el primer préstamo programático	Mecanismos activadores para el segundo préstamo programático
I. Estabilidad Macroeconómica		
Estabilidad macroeconómica y fiscal	1.1 Mantenimiento de un marco de políticas apropiado y consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial del país.	
II. Reformas a los Institutos Previsionales		
Subcomponente 1. Mejorar la sostenibilidad actuarial del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA) y del Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos (INJUPEMP).	2.1 Aprobación de una reforma al marco jurídico del INPREMA que contemple los siguientes criterios mínimos: <ul style="list-style-type: none"> i. Aumento de la edad de retiro voluntario para nuevos cotizantes, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; ii. Aumento del número de años de servicio para nuevos cotizantes, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; iii. Aumento del número de meses para el cálculo del salario base para los nuevos cotizantes para el cálculo del beneficio jubilatorio, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; iv. Inclusión del treceavo y catorceavo salario en la base de contribución; v. Inclusión de una norma para adecuar el número de nuevas jubilaciones anuales a la capacidad financiera del INPREMA; y vi. Otorgar facultades a la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) para regular y supervisar, en materias de su competencia, al INPREMA. 	2.1 Aprobación de una reforma al marco jurídico del INJUPEMP, orientada a mejorar su sostenibilidad actuarial, que contemple, por lo menos lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> i. Aumento en la edad de retiro voluntario para nuevos cotizantes, con un mecanismo transición para participantes pre-existentes; ii. Aumento del número de años de servicio para nuevos cotizantes, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; iii. Aumento del número de meses para el cálculo del salario base para el cálculo del beneficio jubilatorio, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes; iv. Inclusión del treceavo y catorceavo salario en la base de contribución; y v. Otorgar facultades a la CNBS para regular y supervisar, en materias de su competencia, al INJUPEMP.
	2.2 Presentación al Congreso de un proyecto de ley para reformar el marco jurídico del INJUPEMP con el objetivo de mejorar su sostenibilidad actuarial, que contemple, por lo menos, los siguientes criterios: <ul style="list-style-type: none"> i. Aumento de la edad de retiro voluntario para 	2.2 La emisión de las normas reglamentarias necesarias para que la CNBS pueda ejercer sus funciones de regulación y supervisión del INPREMA e INJUPEMP; y

	<p>nuevos cotizantes, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes;</p> <p>ii. Aumento del número de años de servicio para nuevos cotizantes, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes;</p> <p>iii. Aumento del número de meses para el cálculo del salario base para el cálculo del beneficio jubilatorio, con un mecanismo de transición para participantes pre-existentes;</p> <p>iv. Inclusión del treceavo y catorceavo salario en la base de contribución; y</p> <p>v. Otorgar facultades a la CNBS para regular y supervisar, en materias de su competencia, al INJUPEMP.</p>	2.3 La adopción de las normas reglamentarias necesarias para establecer una nueva política de inversión de las reservas del INPREMA e INJUPEMP.
Subcomponente 2. Estabilizar las condiciones financieras de corto plazo del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).	2.1 Aprobación por parte del IHSS de la disposición interna que permite aumentar el techo del salario cotizable, sobre una base fija.	2.1 Formulación de un proyecto de reforma integral del IHSS que procure la viabilidad financiera y actuarial de los regímenes y mejoras en la gestión administrativa y operativa de la institución, considerando al menos: (i) la independencia de los regímenes de pensiones y salud; (ii) la evaluación y propuestas de reformas de los modelos de prestación de servicios de salud y del régimen de pensiones; y (iii) la reforma del gobierno corporativo.
III. Mejora a la gestión de recursos humanos		
Mejorar la capacidad de control y gestión del gasto en los recursos humanos de la administración central.	3.1 Constituir una instancia administrativa especializada en el análisis, control, y seguimiento de la nómina de servidores públicos de la Administración Central.	3.1 Diseño del nuevo sistema de recursos humanos docentes.
	3.2 Desarrollo e Implantación de un Sistema de Administración de Docentes, SAD, incorporado al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI).	3.2 Diseño de un sistema de administración de recursos humanos integrado al SIAFI para la Administración Central, sin incluir organismos desconcentrados.
	3.3 Establecimiento de un mecanismo de ajuste al aumento salarial del magisterio, no indexado al salario mínimo.	3.3 Diseño de un mecanismo que permita la profesionalización de hasta dos instituciones claves de la Administración Central.