

**Martínez, Yesenia (2014).**  
*La seguridad social en Honduras. Actores políticos, institucionalidad y raíces históricas de su crisis.*

Honduras: Editorial Guaymuras; 235 páginas.



**La Seguridad Social en Honduras:**  
actores sociopolíticos, institucionalidad y raíces históricas de su crisis



**Seguridad social, políticas sociales y Estado de bienestar: memorias vivas del conflicto permanente entre inclusión y exclusión social en Honduras**

**Marvin Barahona**

Historiador e investigador hondureño independiente

Recibido: 15/03/2015- Aceptado: 24/06/2014

Muchas cosas pueden ser aprendidas de la lectura del libro *La seguridad social en Honduras: actores sociopolíticos, institucionalidad y raíces históricas de su crisis*, escrito por la historiadora Yesenia Martínez García y publicado por Editorial Guaymuras en su Colección Códices. Y digo muchas porque la autora se esforzó en mostrarnos un panorama social y político que trasciende no solo los límites de la investigación que se propuso, sino también las fronteras nacionales y continentales, creando así un amplio contexto en el que los esfuerzos hechos en Honduras por satisfacer la creciente demanda social se insertan en coyunturas políticas regionales que permiten comparar la evolución de fenómenos tales como la modernización del Estado y sus obstáculos; la emergencia y el comportamiento de nuevos actores sociales; la conducta de los partidos políticos ante las nuevas demandas sociales; la interacción entre redes de intelectuales, organizaciones laborales y políticas; así como la colaboración externa en la



Licencia Creative Commons  
Atribución-No-Comercial SinDerivadas  
3.0 Costa Rica.

**ÍSTMICA**

235

Publicado: Octubre 2015

construcción de una institucionalidad sólida y permanente para la seguridad social en Honduras.

Y tiene razón, resulta muy difícil comprender —para alguien que se acerca por primera vez a la historia hondureña— cómo los primeros esfuerzos para reconocer y formalizar la seguridad social en Honduras se produjeron en la década de 1920, particularmente desde la Constitución de 1924, cuando la crisis política de ese tiempo condujo a una guerra civil mortífera y destructiva. Este desajuste, que debilitó al régimen político de esa época, afectó en igual medida los esfuerzos para crear instituciones de seguridad social que trascendieran el umbral de la beneficencia pública promovida por la reforma liberal de 1876 y la caridad cristiana invocada por la Iglesia católica.

Esta primera transición en el tratamiento de la seguridad social, en cuyo trasfondo se descubre el esfuerzo por trascender al buen samaritano para sustituirlo por la acción social del Estado laico moderno, nos da la pauta para pensar en las dificultades que el establecimiento de las instituciones de servicio público debió enfrentar en sus orígenes. El Estado mismo no había concluido su propia consolidación, pero a la vez reconocía que no podía evolucionar sin darle un tratamiento adecuado a eso que en la primera mitad del siglo XX hondureño se denominaba la *cuestión social*.

La cuestión social encubría y a la vez representaba muchas cosas, entre otras una elevadísima tasa de analfabetismo, de mortalidad por enfermedades endémicas y epidémicas, vinculadas entre sí por la ausencia o la deficiencia de los sistemas de sanidad e higiene, sin olvidar las deficiencias alimentarias. Modernizar el Estado era una necesidad imperiosa y así lo reconocían las elites dirigentes al asumir la ideología liberal como ideal de progreso y civilización. Las abundantes concesiones de tierras a las compañías bananeras estadounidenses en la Costa Norte y la relaciones salariales de trabajo encarnaban tal progreso y también generaban nuevos problemas, entre estos la pregunta: ¿Qué hacer ante las demandas sociales de trabajadores asalariados que tenían un patrono extranjero, organizados para la actividad económica y también para la acción colectiva? ¿Cómo satisfacer sus exigencias?

Una palabra recién llegada, *huelga*, resonaba en Honduras desde los primeros conflictos laborales en el enclave minero en los alrededores de Tegucigalpa en la década de 1890, y resonaría aún más en las plantaciones bananeras de la Costa Norte desde la segunda década del siglo XX, hasta culminar en la gran huelga de 1954, que poco después sirvió para legitimar la organización laboral.

Los nuevos actores sociales y políticos que emergieron en la primera mitad del siglo XX se encargaron de identificar sus necesidades y plasmarlas en demandas; los partidos políticos nuevos y viejos, en uno u otro momento, se presentaron como intermediarios de tales demandas, pero la última palabra la tuvo siempre el Estado. La modernización estatal creó entonces nuevos roles en un contexto de cambio, pero también reveló la permanencia del conflicto entre modernidad y tradición, que contaminó con su antagonismo la historia política y social posterior. Los partidos políticos que asumieron tales demandas, para transformarlas en proyectos de ley, dieron el primer paso hacia su propia modernización; mientras que los trabajadores asalariados que propusieron demandas sociales y políticas dieron el primer paso hacia un comportamiento ciudadano desconocido en Honduras en ese tiempo, asumiendo así una identidad social como actores económicos y políticos.

Esto explica —en parte— el protagonismo asumido por el movimiento obrero hasta finales de la década de 1970, que como gremio organizado reconoció ser parte de una «alianza del capital con el trabajo» que, sin embargo, excluía a los no asalariados, reduciendo así el horizonte de sus demandas. ¿Buscaban el Estado y los gremios de trabajadores crear un Estado de bienestar social en Honduras?, ¿se podía pensar en algo así en la Honduras de la primera mitad del siglo XX? Aunque las opiniones al respecto manifiesten disenso, lo concreto es que detrás de la demanda de seguridad social y de políticas públicas para satisfacerla se manifestaron dicotomías que revelaban la esencia de la cuestión social en Honduras, que no era otra que el conflicto permanente entre inclusión y exclusión, entre demandas sociales pacíficas y respuestas represivas del Estado, entre presupuestos ideológicos liberales para sustentar la República y la necesidad social de una firme intervención del Estado para regular las relaciones sociales y proteger a los más desfavorecidos. Estas dicotomías tenían como trasfondo los imperativos de la modernización y la resistencia al cambio sustentada en el poder de la tradición. Esto mismo nos indica el camino seguido por las concepciones del Estado de derecho manifiestas en el escenario político: una atrincherada en la exclusión y otra que buscaba abrirle camino a la inclusión social, económica, política y cultural de las mayorías.

Las reformas han sido la entidad política mediadora para evitar que la exclusión o la inclusión fuesen totales, con lo cual los procesos de reforma y contrarreforma han pasado a ser un factor determinante en la historia política de Honduras desde la reforma liberal hasta la actualidad.

El resultado ha sido un Estado de derecho siempre incompleto, sometido a la puja de los intereses gremiales y el retroceso en los procesos de mejora política y social. Al final de su obra, en el epílogo, la autora nos recuerda este hecho al reafirmar que la institucionalidad de la seguridad social nació débil y que nunca logró integrarse en un Sistema Nacional de Salud. Lo cual deja lugar para muchas nuevas reflexiones respecto de este tema.

La primera de estas es que la seguridad social —en los términos en que esta fue concebida y establecida— representó un acto de inclusión del trabajador asalariado, a la vez que un hecho de exclusión de los no asalariados, poniendo así en tela de juicio los fundamentos mismos del concepto de Estado de bienestar y del Estado de derecho, que proclama la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Pero sería injusto negar que la institucionalidad de la seguridad social no haya significado avances, limitados pero importantes, en la atención de las demandas de salud de la población asalariada y el respeto a la legislación laboral. ¿Por qué los gremios de trabajadores no universalizaron su propuesta, ampliándola a los no asalariados?, ¿por qué se debió llegar hasta la actualidad para debatir sobre la satisfacción plena de los derechos económicos y sociales de la población, entre estos el acceso a la salud y la seguridad social? Ayer mismo, para no ir más lejos, los medios de comunicación le dieron una amplia cobertura a la discusión de la nueva ley de protección social, que tampoco representa una propuesta del Sistema Nacional de Salud y cuya cobertura está lejos de ser universal y efectiva.

Los aportes de conocimiento de este libro sobre los orígenes de la seguridad social en Honduras son diversos; entre estos, que Honduras y sus problemas no deben verse aisladamente, sino como parte de un contexto regional y global que trasciende sus propias fronteras nacionales, el horizonte de su sistema político y la rigidez de su estructura social. Reconocer tal hecho y aplicarlo a estudios concretos sobre la realidad hondureña es un avance para fortalecer nuevas perspectivas en la construcción de las ciencias sociales del país en la presente coyuntura global. Otro aporte valioso es el de establecer relaciones claras entre el sistema político y los actores sociales y los partidos políticos emergentes, unas veces en armonía y otras en conflicto, como clave explicativa de la historia.

Asimismo, nos aporta un marco para poder comprender, con mejor conocimiento de causa, lo que se discute actualmente en torno a este tema al develarnos sus orígenes, conflictos, contradicciones, avances y retrocesos; a la vez que nos recuerda que la seguridad social, las políticas sociales y el

Estado de bienestar social siguen formando parte de una agenda pendiente, tanto para el Estado como para los ciudadanos, los partidos políticos, los movimientos sociales y las instituciones económicas y sociales.

De hecho, en el contexto creado por este libro para analizar tales temas puede afirmarse que la historia de la seguridad social tal y como esta es, de las políticas sociales que nunca fueron y del anhelo de crear en Honduras un Estado de bienestar social, es el fundamento del perenne conflicto entre el Estado y los movimientos sociales, entre el Estado y los protagonistas sociales mayoritarios de la sociedad hondureña.

Lo anterior me permite exponer algunas conclusiones que deduje de la lectura de este libro. La primera es reconocer que en los momentos de la historia hondureña en que han existido movimientos sociales trascendentes, portadores de una demanda política y social concreta, los partidos políticos han tendido a modernizarse para adaptarse a tal demanda y el Estado ha debido modernizarse a su vez, o verse compelido a la represión de la protesta social. Por el contrario, en ausencia de movimientos sociales fuertes y de consensos sociales y políticos afirmados en la demanda social —como pudiera ocurrir en la actualidad— se puede correr el riesgo de no decretar políticas sociales auténticas e inclusivas, sino solamente políticas de compensación social o paliativos a crisis tan evidentes y vergonzosas como la que atraviesa actualmente la seguridad social y otras que no formaron parte de este estudio.

La lectura de este libro induce también a pensar que los procesos de modernización del Estado no pueden ni deben dissociarse de la reforma social, de aquellos cambios que mejoren la calidad de vida de la población. En ausencia de estos requisitos para una respuesta institucional exitosa ante la demanda social, fracasará todo esfuerzo para establecer una institucionalidad firme y sólida de la seguridad social en Honduras. Y fracasarán también los proyectos políticos y sociales que no los tengan en cuenta suficientemente porque, al fin y al cabo, de lo que estamos hablando y seguiremos hablando es de las formas que asumen en cada coyuntura histórica las luchas por la equidad social, por la reducción de la exclusión y por la justicia social; en cuyo centro se encuentra la exigencia de construir una ciudadanía a la altura de las circunstancias históricas, fortalecida por la participación y la demanda social orientada a mejorar la calidad de vida de su población.

Finalmente, deseo felicitar a la historiadora Yesenia Martínez García por el esfuerzo realizado y lo valioso de su aporte a la historiografía hondureña, a la vez que felicitar a Editorial Guaymuras por el tino de publicar este libro.

