

TESIS DOCTORAL

2023



**FORMACIÓN CONCEPTUAL Y EVOLUCIÓN
HISTÓRICA DE LOS SEGUROS DE
MATERNIDAD Y ACCIDENTE LABORAL.
PERSPECTIVA COMPARADA CON EL
ECUADOR.**

RAFAEL DÍAZ MOYA

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES**

DIRECTORA: REMEDIOS MORÁN MARTÍN.

CODIRECTOR: JAVIER GARCÍA MARTÍN.

TUTOR INTERNACIONAL: VÍCTOR DANTE AYAVIRI NINA.

INDICE

1. Introducción.....	3
2. Motivación personal	3
3. Objetivos de la investigación	4
4. Fuentes y metodología	6
5. Conclusiones.....	16
5.1. La cuestión social.....	16
5.2. La protección de la maternidad	18
5.3. La protección en el accidente de trabajo.	21
5.4. La perspectiva comparada	27
5.4.1. Plan de Creación de oportunidades	32

1. Introducción

Con motivo de la presentación de este resumen de la tesis doctoral y teniendo en cuenta las recomendaciones del Ministerio de Educación y Formación Profesional, Cultura y Deporte, se cumplimenta y entrega este trabajo¹ que explica el argumento de la investigación teniendo en cuenta la diferenciación de las partes, motivación de la tesis, fuentes y metodología de desarrollo teórico y conclusión.

2. Motivación personal

El interés en el análisis histórico de la protección social desde la perspectiva de género, con especial atención al reconocimiento de la incapacidad para el trabajo, se debe a la necesidad de encontrar las causas y las consecuencias que han derivado en el funcionamiento actual de este tipo de derecho desde una visión interpretativa del mismo y no subjetiva.

Considerando su fragmentación histórica, en términos de organización y gestión, este se construyó sobre una diversidad de contextos políticos, económicos y sociales muy desiguales, por lo que el planteamiento consiste en analizar las diferentes corrientes que influyeron en la evolución del marco normativo para encontrar las causas que nos han llevado a tener el sistema de protección social actual.

Por otra parte, la perspectiva internacional me hizo ver un nuevo enfoque, distinto del oficial, en el que la protección social en el Ecuador, en perspectiva comparada con España, presenta una realidad muy diferente en cuanto al nivel de protección social real de sectores de la ciudadanía. Tal magnitud de carencias, que no son tan acuciantes en la realidad española como el trabajo informal en relación con la afiliación, ocupa un gran porcentaje de personas, con especial incidencia en la mujer y en los pueblos y nacionalidades indígenas.

En virtud de las visitas realizadas durante tres meses en el verano de 2022 a las comunidades indígenas de la provincia de Chimborazo y a los pueblos *afrodescendientes*² de la provincia de Esmeraldas, fui constando la diferencia

¹ Esta Tesis se ha hecho en el marco del proyecto de Investigación: PID2021-124531NB-I00: "El estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el marco europeo".

² Mauricio Valiente Ots, "Negros, zambos y mulatos en la estructura político-administrativa

con España en cuanto al análisis de sus condiciones laborales, poniendo de relieve indicadores como el nivel salarial, la obtención de diferentes prestaciones derivadas de la relación laboral o el reconocimiento de una incapacidad para el trabajo. Sólo la mitad de la fuerza del trabajo de las comunidades entrevistadas tiene derecho a que se le pueda reconocer una prestación derivada de una incapacidad laboral, encontrándose la mujer por debajo del hombre en el acceso a estas prestaciones por su dedicación al hogar o en actividades sin aseguramiento. Aunque la ley de seguridad social ecuatoriana y su desarrollo reglamentario determinan la obligatoriedad de la afiliación, sin embargo, existen muchos trabajadores no incorporados al sistema encontrándose fuera del amparo de la protección, especialmente grave en los supuestos de maternidad.

Para investigar esta situación in situ se propuso realizar una estancia de investigación de tres meses en el Ecuador con el fin de realizar un conjunto de entrevistas a las personas de la comunidad como historiadores, docentes expertos en indigenismo, políticos locales, autonómicos y nacionales y responsables indígenas para conocer la existencia de controles del riesgo o los tipos de responsabilidad en la protección social derivada del trabajo con el fin de comparar la protección social y en nivel de su cumplimiento entre los dos países.

3. Objetivos de la investigación

Teniendo en cuenta lo descrito con anterioridad, el objetivo general de este trabajo consiste en el estudio del origen de la protección social, incidiendo en la perspectiva de género, considerando si se creó un derecho social exigible, de carácter proteccionista, o si, por el contrario, existió un proceso evolutivo de sistematización de la atención en sus diferentes ámbitos como el accidente o la maternidad, también en perspectiva comparada con la realidad ecuatoriana, si bien, la diversidad que encontré a medida que avanzaba en la realidad ecuatoriana me llevó a desarrollar esta parte en un capítulo diferente, aunque se

indiana”, en *Anuario de historia del derecho español*, núm. 78-79, 2008-2009, p. 414. El término *afrodescendiente* se sitúa en la autonomía adquirida por la población de origen africana de Esmeraldas, en el noroeste del actual Ecuador. “Las fuentes señalan como antecedente el naufragio, en 1553, de un barco con un numeroso cargamento de esclavos negros que era trasladado de Panamá al Virreinato de Perú. Tras la catástrofe, los esclavos se internaron en la selva para escapar de la servidumbre, mezclándose con la población indígena de la zona”.

han insertado algunas referencias en el resto de los capítulos.

Se hace necesario distinguir diferentes aspectos en el origen y evolución de la protección social desde la perspectiva de género, señalando cada uno de ellos y exponiendo unos objetivos específicos integrados en el principal.

El primero de ellos se centra, desde el último tercio del siglo XIX hasta la guerra civil española, en analizar la evolución histórica de las instituciones encargadas de la protección social estudiando principalmente la llamada cuestión social, planteada como problema por un significativo número de intelectuales y políticos del momento.

Un segundo objetivo se centra en el ámbito mismo de la protección mediante el análisis de la evolución histórica de la protección social en el estudio de los seguros sociales y su plasmación normativa teniendo en cuenta la diferente tipología de aseguramiento que iba surgiendo relacionada con la mujer como el seguro de maternidad.

Un tercer objetivo consiste en el estudio de la protección de la incapacidad para el trabajo, la cual, en virtud de las fuentes aportadas, considero que no ha sido suficientemente analizada en profundidad. Ciertos indicios me dirigen a preguntarme si la objetividad de las acciones en las relaciones de producción, en términos de dignidad de todos los hombres y mujeres fue considerada desde parámetros de igualdad. Calibrar el reconocimiento de las diferencias reales en la interpretación normativa de la cuestión social entre el hombre y la mujer nos lleva a concretar si existieron rasgos de diversidad entre unos y otros.

El cuarto objetivo consiste en indagar en la perspectiva histórica con la que se plantea el estudio combinando el análisis legal y doctrinal hasta 1936 haciendo hincapié en la investigación, poco frecuente, de los autos y sentencias del TS desde finales del siglo XIX hasta el inicio de la guerra civil española.

Un objetivo de carácter transversal, que está presente en los anteriores, se concreta en el establecimiento de una perspectiva comparada de género teniendo en cuenta el origen y desarrollo histórico de la protección social ecuatoriana con especial incidencia en las comunidades indígenas y, a su vez, en el subconjunto del estudio de la unidad de análisis de la mujer indígena. La comparación entre las diferentes perspectivas nos puede aportar características que, analizando exclusivamente la visión española no seríamos capaces de descubrir. La cuestión por dirimir consiste en descubrir las semejanzas y

diferencias en la evolución de las políticas de protección social, teniendo en cuenta el sesgo femenino y en qué medida se puede calibrar la protección. Existen indicios en los que el poder político y económico ha sido un obstáculo al progreso social de los pueblos y nacionalidades en el Ecuador por lo que se hace necesario analizar cómo se desarrolló la evolución de su incorporación o integración al sistema de producción considerando también si su idiosincrasia fue un condicionante diferenciador, en lo que se definió como la cuestión indígena, diferente a la cuestión social.

De esta investigación se desprenden muchos aspectos a desarrollar que no hemos alcanzado como los límites de las políticas de protección social en su evolución normativa en un marco temporal más amplio estudiando la influencia de la beneficencia, las distintas ideologías puestas de manifiesto en el arco parlamentario desde 1812 y hasta qué punto fueron determinantes en la creación de todos los seguros sociales, o el mismo desarrollo desde de la Guerra Civil hasta nuestros días, sin mencionar la urgente y extrema necesidad de analizar la protección social derivada del trabajo en el siglo XXI en España y en el Ecuador en perspectiva comparada incluyendo la variante de la reciente pandemia de la COVID19 y el papel de la CONAIE ecuatoriana en la protección social.

4. Fuentes y metodología

El trabajo de investigación se ha realizado sobre todo con fuentes jurídicas primarias, aunque también hemos incluido las secundarias, teniendo en cuenta los autores más relevantes del siglo XIX y especialmente del XX en el estudio de la protección social española y ecuatoriana, en perspectiva comparada, como se refleja en la historiografía.

De las fuentes primarias se han analizado tanto la normativa histórica española y su evolución hasta la guerra civil española como normativa internacional, con especial incidencia en los congresos internacionales de principios del siglo XX, y en la perspectiva comparada con la realidad ecuatoriana.

No puedo afirmar que se han consultado todas las fuentes primarias y secundarias sobre los objetivos expuestos con anterioridad. No obstante, se han

tenido en cuenta una gran cantidad de estas, en lo que tengo que agradecer la facilidad de consulta de documentos digitalizados y de acceso libre facilitados por instituciones públicas como la *Gaceta de Madrid*, el BOE o la BNE, entre otras, considerando ser las más importantes tanto en calidad como en número de textos digitalizados, así como la UNIZAR en la provisión de numerosos libros físicos para la investigación.

La estancia durante tres meses en el Departamento de Derecho de la Empresa, área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza me permitió realizar un análisis historiográfico de la mano del profesor Ángel Luis De Val Tena. En ella, abordé el conocimiento del pasado mediante un soporte bibliográfico fundamental, que derivó en otras fuentes secundarias, las cuales, me dirigieron a entender los cambios producidos en la política de protección social y de su influencia por la visión económica en el reconocimiento de la protección para el trabajo. No obstante, la mayoría de la base normativa fundamental sobre el reconocimiento de una condición de invalidez para el trabajo ya sea temporal o definitiva, proviene de textos anteriores a 1936 facilitados por la *Gaceta de Madrid*, luego por el BOE y la UNIZAR.

El análisis comparativo entre España y el Ecuador se apoya en la bibliografía proporcionada por la Carrera de Derecho. Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Nacional de Chimborazo de Riobamba, donde fui acogido por el Vicerrector de Investigación el profesor Dr. D. Luis Alberto Tuaza, el profesor Dr. D. Dante Ayaviri y el profesor e investigador Dr. D. Carlos Herrera, así como la inestimable participación en mi formación del director de la Carrera de Derecho el Mgs. D. Edison Barba que guiaron mi investigación durante la estancia en la UNACH. Sin este equipo docente, no habría sido posible encaminarme a realizar un conjunto de entrevistas a responsables políticos tanto de la provincia de Chimborazo como la de Esmeraldas, a responsables políticos indígenas, a historiadores del fenómeno del indigenismo tanto en el Ecuador como en América Latina, y a profesores de UNACH. Pero de todas ellas es destacable la encomienda del profesor e investigador Dr. Carlos Herrera por sus gestiones en la obtención de invitaciones al núcleo de las propias comunidades y pueblos indígenas, que incluyeron visitas tanto en el Páramo serrano como en la Costa, in situ de su territorio.

Igualmente, significativo fue el apoyo del Dr. Dante Ayaviri, tutor internacional, mediante un programa de formación online de la Universidad Nacional de Chimborazo ante la imposibilidad de acudir presencialmente durante las revueltas de la población indígena para exigir al gobierno del presidente de la Nación un conjunto de mejoras hacia el colectivo que se produjeron en todo el territorio ecuatoriano en el mes de junio de 2022. Dichas movilizaciones de carácter nacional dificultaron el inicio de la investigación ante la imposibilidad de la libre circulación por el estado de excepción decretado que obligó a permanecer en los domicilios ante los disturbios que se producían, también en la provincia de Chimborazo.

Las fuentes primarias consultadas más significativas fueron los documentos del fondo de archivo de las instituciones mencionadas con anterioridad formado por boletines, anuarios, discursos, actas, congresos tanto nacionales como internacionales, folletos, monografías, reportes, debates de las comisiones, de las instituciones que se iban creando para estudiar y proponer las leyes oportunas para la mejora de la vida de las clases obreras a partir del último tercio del siglo XIX como la CRS, o ya en el siglo XX el IRS en 1903, la Inspección de Trabajo en 1906 o el INP dos años más tarde.

Junto a estos textos se han tenido también en cuenta los trabajos de autores tanto españoles como extranjeros más relevantes de la época en el estudio de la protección social reflejados en la historiografía donde destaca la información obtenida, vía Internet, de las series históricas del diario de sesiones tanto del Senado como del Congreso de España y los trabajos relacionados con la actividad parlamentaria vinculada con la cuestión social que se reflejó en los anuarios de la CRS, del IRS y del INP.

Por lo que, en primer lugar, teniendo en cuenta la búsqueda en dichas fuentes tanto en España como en el Ecuador, el interés personal de esta investigación se ha basado en un método en el que se ha indagado desde el punto de vista histórico en el concepto de protección y su terminología asociada como la noción de invalidez para el trabajo en tres vertientes, también desde la perspectiva de género: en la evolución de la estructura de las instituciones de protección, en la evolución de los sectores a proteger y en el modelo de su control. Estos puntos se mezclan entre sí existiendo un hilo conductor que nos presenta insuficiencias normativas, logros alcanzados y necesidades futuras,

también en comparación histórica con la protección social en el Ecuador.

En segundo lugar, la interrelación entre las tres perspectivas de análisis (histórico-normativa, de Derecho positivo desde la visión del trabajo social, y comparada con la realidad del Ecuador) viene a cumplir los objetivos planteados. Este estudio se justifica porque el análisis diacrónico de la protección social mediante el estudio crítico de los seguros sociales viene a cubrir un hueco de conocimiento que supera la mera descripción de un sistema jurídico de cobertura.

Pretendo llegar a una opción integradora y comparativa que sirva de presupuesto científico a posteriores avances, puesto que pone en relación los motivos sociales y políticos que estuvieron en la raíz misma de la inicial previsión social y que condicionaron su evolución posterior desde una perspectiva social. Se ha procurado siempre dejar a un lado las discusiones meramente políticas que carecen de sentido para esta tesis. De ahí que el estudio histórico sea selectivo y procure no perder de vista su esencial razón metodológica: buscar una explicación a la evolución de la protección social y a muchas de las posturas normativas y judiciales en su desarrollo, también en la comparativa con la realidad ecuatoriana.

En tercer lugar, se propone un ejercicio de análisis considerando la exposición de motivos que justificó cada normativa y sobre todo la interpretación que realizaron de las legislaciones sobre protección social a nivel judicial desde los organismos locales hasta el TS teniendo en cuenta las memorias a tal efecto.

En este recorrido histórico se ha de constatar que el profesor De Val me ayudó a implantar una metodología que reflejase el transcurso desde una ausencia de precedentes normativos, en los denominados códigos decimonónicos, hasta la regulación contenida en los primeros códigos laborales españoles. Asimismo, se ha tenido en cuenta la importancia que tuvo en el estudio otras legislaciones como la alemana, experiencias internacionales mediante los congresos a los que España acudía, e iniciativas pioneras en la protección social como el proyecto de ley de protección social de Andrés Borrego Moreno (1802-1891) en 1881, que no se tuvo en cuenta en España por aquella perpetua mentalidad de desvirtuar lo nuestro. Es por ello por lo que comprendí metodológicamente la razón de por qué sólo existió una sentencia relacionada con la incapacidad para el trabajo hasta el siglo XX.

Se ha realizado un estudio comparado con el Ecuador. No es solo exponer la normativa aplicable, sino profundizar en las dificultades que su ejecución planteaba en el día a día el ejercicio de su jurisdicción. En este sentido, se incide sobre una parte de la realidad social poco conocida como ha sido la aplicación de la normativa sobre protección social en España en comparación con la del Ecuador desde la cosmovisión indígena, destacando la perspectiva de género.

Se propone un proceso en el que se siga un conjunto de pautas generales, teóricas y operativas susceptibles de un uso social pudiendo ser aplicable tanto a la vía o camino para conceptualizar la realidad como para comprenderla mediante sus elementos significativos.

Debo reconocer que, a pesar de haber hecho un gran esfuerzo por acercarme al mundo de la regulación jurídica del proceso, mi formación como trabajador social ha complicado llegar a profundizar en el análisis de esta, por lo que de antemano dejo patente que el enfoque fundamental es desde el área de Trabajo social y no desde la de jurista.

Así, la exposición se ha desarrollado en cuatro partes, divididas a su vez en los capítulos siguientes:

El primer capítulo se centra en el estudio del origen y evolución de la cuestión social y del intervencionismo de previsión de finales del siglo XIX desde la visión parlamentaria donde el reformismo tuvo una gran influencia en el avance de los seguros sociales y en la creación de las instituciones de previsión. El estudio analiza la influencia internacional del intervencionismo científico en las relaciones de producción hasta el inicio de la Guerra Civil para determinar la existencia un punto de inflexión en la evolución histórica de la protección social.

En según lugar, después de encuadrar conceptualmente protección social, se pretende analizar si la transformación hacia algún tipo de reconocimiento se plasmó en un derecho exigible.

La segunda parte se relaciona con el estudio de los diferentes ámbitos de protección y su plasmación normativa.

El segundo capítulo se centra en la evolución histórica de los sectores a proteger comenzando por analizar la consideración jurídica de la protección social en materia laboral de la unidad familiar, y concretamente de la protección de la mujer en el ámbito laboral en la nueva normativa que se iba creando desde finales de siglo XIX. También se tiene en cuenta si la afectación de los

antecedentes históricos, la influencia de la Iglesia, o las disertaciones del modelo médico y biológico, heredado del período decimonónico, modificaron el proceso que regulaba la protección. Por ello se estudia si los derechos laborales de la mujer, en el inicio de la protección social, seguían influenciados por el prototipo de la mujer española de finales del siglo XIX de “esposa sumisa y madre perfecta” con dedicación exclusivamente al ámbito doméstico.

También se ha tenido en cuenta la normativa reguladora de las relaciones del capital en el proceso productivo con el fin de exponer los elementos que participaban en el problema social y que provocaron las situaciones de riesgo. El estudio analiza los diferentes aspectos que necesitaba la previsión para el aseguramiento del riesgo, los problemas de aplicación y la ejecución de la relación obrero-patrón considerando el papel de los órganos judiciales en la interpretación de la ley, principalmente el TS.

Se ha investigado el contrato de trabajo como manifestación fundamentada en una antigua necesidad social y también como ordenación legal analizando la influencia de los planteamientos previos al inicio de su regulación normativa. Se identifica una controversia en la intervención del Estado expuesta por la jurisprudencia que va interpretando las características específicas que surgían de la evolución de la relación. También se analiza la variedad de problemas teóricos que existieron en la configuración jurídica de la protección social del seguro, y que se unifican en la dificultad para determinar la relación con el contrato. Esto me ha permitido analizar las divergencias en la consideración del riesgo partiendo de su causa y de la dificultad de su prueba. Subrayando la imprecisión del concepto, en la dificultad de concretar un riesgo social, se explican los diferentes modelos de clasificación, tipología de la garantía y sistema de organización del seguro en función de riesgo latente, sea o no derivado de causa profesional, para establecer una teoría que entienda los impedimentos en la protección.

La tercera parte se centra en la especial referencia al accidente del trabajo y en los inicios de la protección por incapacidad permanente.

En el capítulo tercero se analiza la protección por accidente derivado del trabajo y la protección de la incapacidad permanente en su proceso de migración de un carácter voluntario a un sistema obligatorio. Se abordan las líneas de conexión entre los procesos de incapacidad teniendo en cuenta la jurisprudencia

del TS partiendo del origen civil de la protección del trabajo. La investigación se ha realizado teniendo en cuenta el olvidado, pero no por menos pionero proyecto de Andrés Borrego Moreno sobre la protección social, dado que se adelantó a todos los supuestos de atención en el accidente del trabajo a todos los países europeos, incluso a la Alemania de Bismark.

También se analiza si la transformación de las condiciones laborales, especialmente la legislación sobre vacunación, medidas de seguridad, descanso dominical, ley de la silla, trabajo de menores y mujeres en la industria se debió a la normativa que iba surgiendo desde 1900, con las interpretaciones de la jurisprudencia del TS o si se debió a otros factores, como el trabajo de la Inspección del Trabajo, o por la conjunción de todos, incluyendo también el estudio de los movimientos asociacionistas.

La tercera parte se centra en la investigación de los diferentes ámbitos de protección en perspectiva comparada.

El capítulo cuarto se orienta hacia la comparación de la protección social entre España y el Ecuador desde la óptica constitucional, teniendo especial consideración el colectivo indígena femenino desde finales del siglo XIX hasta la Constitución de 1945 ecuatoriana en la misma comparación con la mujer española hasta el inicio de la guerra civil española. Considerando que la normativa sobre la protección social en España partió de una doctrina civilista decimonónica no se han encontrado similitudes con la ecuatoriana hasta bien entrado el siglo XX. Observados varios indicios bibliográficos, se ha detectado un conjunto de circunstancias que llevaron a determinados sectores poblacionales a un desamparo en las relaciones de producción tanto en el ámbito agrario como en el industrial, teniendo indicadores que fijan semejanzas entre el colectivo indígena y especialmente la mujer con España.

Por lo tanto, la perspectiva comparada de los sectores a proteger, en los diferentes inicios de la cuestión social entre España y el Ecuador, se basa en el estudio histórico de la población indígena desde finales del siglo XIX hasta la década de los años 40 del siglo XX con las indicaciones anteriores. Se pretende encarar el concepto de lo social desde una evolución normativa teniendo en cuenta la cuestión indígena, de la que existen muy pocas referencias bibliográficas que la vinculen dentro de una relación laboral.

En último lugar, se establecen unas conclusiones sobre la cuestión social

destacando varios descubrimientos sobre la evolución de la maternidad y sobre la protección en el accidente del trabajo, destacando una serie de recomendaciones sociopolíticas hacia el tejido sociolaboral ecuatoriano teniendo en cuenta la evolución social española. El estudio de nuestro país nos ha servido para encuadrar las posibilidades de implantación de un sistema de protección social en el Ecuador teniendo en cuenta la realidad específica de las comunidades indígenas mediante el trabajo realizado para esta tesis doctoral durante la estancia de investigación en las provincias de Chimborazo y Esmeraldas del estado ecuatoriano teniendo como centro base la UNACH.

Por lo que respecta a las fuentes utilizadas para la realización de la presente tesis doctoral, ha sido fundamental el análisis de la normativa a lo largo de los siglos XIX y XX, en la pretensión de analizar cómo se regulan cada una de las figuras protectoras que han ido creándose derivadas de la legislación social desde la perspectiva de género. El estudio del grado de cumplimiento me ha llevado a comprender los motivos por los que se hizo necesaria la creación de unas instituciones de previsión que permitieran el cumplimiento de la incipiente normativa que iba emanando de las Cortes Generales.

Este análisis nos sirve para evidenciar cómo incidió la normativa española en la evolución de la protección social, así como los aspectos que se aplicaron y los que dejaron de cumplirse y que afectaron al desarrollo de la cuestión social, visto en la parte final, desde una perspectiva comparada en relación con la población indígena ecuatoriana teniendo en cuenta el concepto de cuestión indígena.

Por su parte, de las referencias nacionales podemos destacar trabajos como el de Adolfo Posada en su estudio del feminismo, de los pobres, de estudios políticos y sociales, de la concepción de la familia, la sociedad y el Estado o de la cuestión social; de Adolfo González Posada en sus análisis sobre los seguros sociales y su régimen; de Inocencio Jiménez Vicente en su propuesta sobre la unificación de los seguros sociales; de reformistas como Gumersindo de Azcárate que analizaron lo que denominaba el *problema social*, el self-governement y diferentes estudios económicos y sociales; de la ILE como Francisco Giner de los Ríos que efectuó estudios jurídicos y políticos sobre la protección social, o analizando lo que denominaba la *persona social*; de Andrés Borrego Moreno, en sus obras pioneras sobre la creación y desarrollo de la

protección social en España como la misión de las clases conservadoras, la influencia de la desamortización en la cuestión social o sobre todo los análisis sobre la situación y el porvenir de las clases jornaleras que incluyó su proyecto de reforma de 1881; de Antonio Cánovas del Castillo en su idea pionera de creación de un Instituto del Trabajo; de Ángel Ossorio y Gallardo o Hipólito González Rebollar por sus contribuciones al estudio del accidente de trabajo y su legislación; de Efrén Borrajo Dacruz por su análisis jurídico sobre la previsión social a manera de integrar las situaciones de invalidez para el trabajo en la normativa protectora; de Manuel Alonso Olea sobre el derecho del trabajo o de José María Alonso Seco sobre sus recomendaciones sobre la influencia de la cuestión social en el inicio de los seguros sociales, entre otros.

A nivel internacional se han tenido en cuenta los trabajos en varios países, como los tratados de Emile Durkheim en su análisis sobre las reglas del método sociológico; de Marc Sauzet en su trabajo sobre la responsabilidad de los patronos y los obreros; de Charles Sainctelette sobre la garantía derivada de la responsabilidad en el riesgo; de Karl Marx en su estudio sobre el proceso de producción del capital; de Ángel Marvaud en su análisis de la cuestión social en España; de Otto von Gierke sobre las raíces del contrato de servicios; de Alain Supiot en su crítica al derecho del trabajo; de Henry Gleize sobre los aseguramientos sociales; de Joseph L. Cohen sobre el estudio de los órganos administrativos de la protección social en el país galo; de Jacques Maurice sobre su trabajo sobre el anarquismo en Andalucía, y de la base de datos del diccionario universal del siglo XIX de Pierre Larousse, entre otros.

Las fuentes bibliográficas relativas a la perspectiva comparada con el Ecuador más relevantes, además de todas las entrevistas realizadas, han sido los trabajos de Rodolfo Stavenhagen sobre el derecho indígena y los derechos humanos en América Latina; Erika Silva y Carlos Herrera en sus análisis sobre el derecho indígena y el constitucionalismo ecuatoriano; Silvia Palomeque sobre la articulación de las regiones del Ecuador en el siglo XIX; las investigaciones in situ de Luis Tuaza sobre el estudio de las comunidades indígenas de la provincia de Chimborazo y las de Guamote, sobre el derecho indígena y sobre las estrategias de resistencia indígena en el contexto de la administración privada de poblaciones; y los trabajos de Juan José Paz y Miño Cepeda sobre la Revolución Juliana en el Ecuador.

También se ha acudido a fuentes internacionales sobre esta materia como los trabajos de Guillermo Prescott en la conquista del Perú; Franklin Pease en su análisis sobre la formación del *Tawantinsuyu*; Nicanor Jácome en el estudio sobre la tributación indígena; Camilo Destruge sobre la Historia de la Revolución de 1820-1822; Udo Oberem en su contribución a la historia del trabajador rural indígena en el huasipungo; Michel Gutelman en su estudio sobre los instrumentos necesarios para el análisis de las estructuras agrarias y el trabajo de Boaventura de Sousa Santos sobre el derecho indígena.

Se han ido recogiendo las distintas modificaciones normativas que se han ido gestando hasta el inicio de la guerra civil española, vislumbrando cómo otros autores se plantean las mismas cuestiones (y también otras) que nos preguntamos en esta investigación donde se dan respuestas similares en unos casos y distintas en otras ocasiones, pero, en todo caso, se realiza un estudio razonado de los resultados.

Junto a lo anterior y, en consonancia con el carácter eminentemente social del presente estudio, se han analizado diferentes sentencias que se han considerado de relevancia o interés en la materia que se trata tanto de los juzgados de primera instancia, de Audiencias Provinciales o como del TS. Hemos de advertir que la jurisprudencia de los tribunales llegó a interpretar alguna de la normativa que se analiza en los correspondientes capítulos debido a la escasa regulación que el legislador plasmó en cada momento de la llamada cuestión social. A medida que se iba planteando la realidad del momento, es destacable el trabajo de los tribunales en la conformación de una interpretación paralela o aclaratoria a través de las sentencias.

No queremos decir que —sobre todo el TS— los tribunales legislasen mediante los fallos de sus sentencias, aunque sí han tenido una tarea interpretativa de la normativa social, teniendo que completar las fuentes a consecuencia de los avatares que el derecho sobre la protección social sufrió —por las demoras parlamentarias a su mejora debido a la ideología conservadora— desde 1873 hasta el final de nuestro estudio con el comienzo de la Guerra Civil en 1936. Por tanto, las sentencias del TS no pueden descontextualizarse del momento o de la realidad social que les tocó vivir en la historia por lo que es necesario resaltar sus cualidades con el objeto de que su gran trabajo se sitúe en el lugar que le corresponde.

En todo caso, se ha tratado de explicar las principales controversias que se plantean en el estudio de la aplicación de sanciones en el marco de la protección social. Para ello se han tenido en cuenta las diferentes circunstancias particulares de cada contingencia, y los medios con los que las partes podían contar, que, a diferencia con la actualidad, condicionaban el procedimiento. Esta tesis obliga a estudiar las diferentes respuestas que se ofrecieron por todos estamentos encargados del cumplimiento de la normativa sobre la protección social, en las mismas circunstancias que ocurrieron con la cuestión indígena.

5. Conclusiones

Teniendo en cuenta los objetivos iniciales, he desarrollado unas conclusiones ordenadas por cada capítulo, tras una investigación de cinco años, teniendo en cuenta la experiencia previa desde la intervención en políticas sociales, desde la economía y la investigación sociales que precedía a este trabajo:

5.1. La cuestión social

El término referido a las relaciones de trabajo entre patronos y obreros ha generado controversias a lo largo de la historia. Se asoció por muchos autores al concepto de pauperismo simplemente por constituir un conjunto de relaciones que tenía que ver con la producción en el que una parte de estas estaba sometida a la otra, y por tanto, padecía una situación de pobreza, además de otras calamidades.

Este conglomerado de circunstancias que rodearon al término cuestión social como la hambruna, la enfermedad, el accidente, o la muerte, especialmente de la mujer trabajadora y su descendencia, hizo que algunas voces denunciaran que estas particularidades podían ocasionar un peligro para la paz en España, por lo que el término tenía un significado también de respuesta revolucionaria ante aquellas relaciones tan desiguales que no obtuvieron respuesta por parte del legislador español hasta el último tercio del siglo XIX, aunque más por el miedo que por la certeza de la posibilidad de levantamientos de la población.

Ciertos movimientos pedagógicos dirigidos hacia la convivencia pacífica de

las clases en la cuestión social como el krausismo se dieron cuenta de que el problema residía en la aplicación de políticas ultraliberales por parte de los diferentes gobiernos tanto del siglo XIX como del XX donde primaba la ausencia de protección del Estado en la política social, puesto que la característica del modelo libre de contratación liberal de servicios se basaba en la asimetría de la relación entre patronos y obreros.

Sin embargo, estos posicionamientos filantrópicos tampoco rompieron de una forma clara con el modelo decimonónico, como se deduce de las intervenciones parlamentarias, donde simplemente intentaron evitar una posible irrupción de la masa obrera, como se venía produciendo en Francia o Inglaterra, y evitar el desarrollo de movimientos obreros extranjeros más enérgicos como la I Internacional socialista suavizando, no tomando una iniciativa clara, los desajustes entre obreros y patronos.

Pero para ello, además de una normativa social, se necesitaban unas instituciones que garantizaran el cumplimiento de las disposiciones legislativas así como difundir la previsión social entendida como el conjunto de acciones dirigidas a trabajadores y a sus familias en las que el Estado se constituyera como el garante de la protección de estos mediante un conjunto de prestaciones y las instituciones para gestionarlas que supliera el sistema caritativo de beneficencia dirigido por la Iglesia que daba cobertura a la pobreza, donde se incluían las víctimas derivadas del trabajo, que por otra parte, eran calificadas como ociosas generadoras de riesgo social.

La institucionalización de la cultura preventiva en España se produjo teóricamente mediante una serie de decretos que, en la práctica, fueron papel mojado. Se quiso que fuese así puesto que no se dotaron a las instituciones de previsión de los mecanismos controladores del cumplimiento de la normativa de protección social, lo que afectó a la protección de la maternidad, al accidente en el ámbito laboral y como consecuencia de él, los cuales, tampoco supo establecer la II República.

Finalmente, se mantuvo una actitud moralizante y paternalista hacia las clases obreras, especialmente hacia la mujer trabajadora, entendida como la excusa por la ausencia de financiación que pudiera ejecutar una reforma social destinada a cubrir los diferentes riesgos laborales. Esta visión justificó que el parlamentarismo español vaciase de contenido el conocimiento de la situación

social de las clases obreras mediante una mínima estadística fiable que pudiera haber detectado los problemas laborales reales de la masa obrera. Por consiguiente, puedo afirmar que este desacierto fue el más importante para que los problemas de la cuestión social siguieran manteniéndose en el siglo XX catalogándose como el mayor defecto que presentó España en el desarrollo de la protección en la cuestión social.

5.2. La protección de la maternidad

En el período estudiado el desarrollo de la protección de la mujer en el trabajo ha tenido una evolución muy compleja. El progreso de la normativa se ha considerado un fracaso intencionado como actitud general hacia la trabajadora tanto desde el parlamentarismo español como desde su ejecución por la patronal, e incluso desde los propios varones que observaban su exclusión de la vida pública como algo a mantener, rechazando cualquier circunstancia que pudiera salirse de este camino.

Esta falta de intervención en la protección de la mujer y los hijos en la maternidad derivó en la ausencia de una normativa específica que pudiera favorecer a la obrera, considerando además que la existente carecía de aplicación real.

Podemos recordar varias intervenciones parlamentarias que incidieron en la protección de la mujer, pero no para desarrollar su labor en tareas industriales, agrícolas, de servicio doméstico o de cualquier otra índole relacionada con la actividad externa al ámbito familiar sino para la vinculada con la crianza de los hijos, dado que su gran misión consistía, además de sacar adelante a la prole, en ser esposa fiel y garantizar la evolución de la especie.

Sobre la normativa que iba surgiendo, fueron claras las numerosas formas de esquivar la protección de la maternidad. Incluso el servicio de Inspección de Trabajo denunció que se encontraba imposibilitado para actuar contra los excesos patronales, de las JLRS, de los alcaldes, y de sus propios cónyuges.

El sentimiento de la sociedad de principios de siglo XX, predominantemente agrícola, que consideraba a la mujer al mismo nivel que a los hijos en la característica de fragilidad, dependiente y a proteger, impregnó al legislador que condicionó el desarrollo de una normativa patriarcal hacia la mujer prohibiéndole una gran cantidad de trabajos, con el único fundamento de garantizar

teóricamente esa vulnerabilidad, aunque paradójicamente, no se cumplió.

No es de extrañar que las restricciones del parlamentarismo español que, descontando ciertas excepciones, iban en la dirección de proteger a la mujer en su tarea de ser madre con el argumento de robustecer la base de la familia mediante la preservación de la reproducción atacaran a cualquier institución, ya fuera la ILE, el conjunto de reformistas de Oviedo, el IRS o el propio INP, que postulaban la defensa de la mujer trabajadora, como hemos visto.

En este sentido, sorprende que no solamente el conservadurismo parlamentario fuera reticente al desarrollo laboral de la mujer sino también el socialismo y el sindicalismo en su negativa al trabajo nocturno femenino. Además, el espíritu real de garantizar una protección a la mujer escondió intencionadamente por numerosos parlamentarios la actuación de otros países, que aseguraban los derechos de la mujer trabajadora en la dirección contraria a España, como la regulación del destajo y otros modos de forzar a la mujer en el trabajo.

A pesar de todo ello, el colectivo femenino español tampoco se caracterizó por ser un grupo que reivindicase sus derechos, más allá de algunas intelectuales como Concepción Arenal. De los datos analizados extraídos de los archivos estadísticos de las instituciones de previsión se puede concluir que la mujer no se caracterizó por reivindicar sus derechos, encontrándose a mucha distancia del varón en cualquier tipo de industria, de localización y por concepto de discriminación, considerándose la ausencia de asociacionismo un hándicap para su desarrollo profesional que convirtió su relación laboral en un abuso constante.

La evolución normativa a partir de la implantación del seguro de maternidad no fue mucho mejor. Estableciéndose con el objetivo del conservacionismo de la raza y para dar amparo a la mujer trabajadora, su gran misión siguió siendo la de ser madre. Partiendo de este supuesto, no es de extrañar la poca importancia que produjo en las empresas cualquier iniciativa del INP en mejorar la estadística con el fin de crear un seguro obligatorio de maternidad que la pudiera proteger con efectividad. Unido a que la Iglesia entró en la vida política para encaminar a la mujer hacia posicionamientos católicos y conservadores alejados de una cosmovisión de ciudadanía centrada en el mundo del trabajo, el posicionamiento de la sociedad de los años veinte del siglo XX estuvo dirigido al mantenimiento

de la familia patriarcal en la que la misión para la mujer no fue otra que la caridad cristiana alejada de cualquier derecho que le pudiera reconocer la normativa sobre protección social, a pesar de la grave necesidad que demandaban colectivos como por ejemplo las viudas con hijos a cargo que incluso estaban obligadas a ejercer la prostitución.

Aunque pudiera pensarse lo contrario, la II República no quiso reparar todas estas lagunas. Aunque algunos autores mantengan la postura contraria, son claros los indicadores que dan como resultado la escasa aplicación de la normativa asociada que provocó el mantenimiento del pauperismo y el rechazo a la mujer trabajadora. Lo novedoso del resultado de la investigación en este aspecto, y que ha sido poco analizado, ha consistido en descubrir que el principal problema de la II República, a partir del cual se ramificaron todos los demás, fue la incomprensible demora de la izquierda parlamentaria en eternizarse en discusiones por el empecinamiento sin motivo, ni referente histórico de las diferentes facciones del Gobierno por vincular la protección de la maternidad con el retiro obrero, más allá de un voraz afán recaudatorio, incomprensible ateniéndonos a la miseria salarial de la época, lo que le llevó a su total descrédito y hundimiento.

La consecuencia de todo ello provocó que la mujer tuvo que seguir realizando trabajos sin ninguna protección, aun estando embarazada, ocasionando en período desde 1907 hasta 1933 más de 2,5 millones de muertes y casi 4,3 millones de muertes de menores de 5 años, la mayoría relacionados con el trabajo.

Finalmente, los eternos debates y confrontaciones parlamentarias sobre la protección de la mujer hasta el inicio de la guerra civil española no hicieron más que paralizar su evolución porque se había optado por redirigir los seguros sociales hacia su unificación con el fin de crear un seguro integral. Además de que este no llegó a desarrollarse, dejó en evidencia la indefensión y la precariedad laboral femenina por parte la II República que no encontró la forma de organizar un seguro de maternidad de carácter obligatorio bajo los estándares europeos, a pesar de las recomendaciones del reformismo krausista como el de Adolfo Posada, otros integrantes de la Universidad de Oviedo juntamente con la ILE y de otros catolicistas sociales como el zaragozano Inocencio Jiménez Vicente. A este rechazo hay que añadir la nula protección que le dispensaron las

organizaciones sindicales como la CNT o la UGT, las cuales utilizaron a la mujer en sus luchas por conseguir afiliaciones sindicales por cualquier medio posible, en las que su participación en los comités paritarios de las empresas adolecía de un interés distinto de su protección sino a sus propios intereses, sobre todo en el asesoramiento en la firma de los contratos de trabajo que venían a empeorar las condiciones laborales por la inobservancia sindical de la normativa sobre la maternidad.

5.3. La protección en el accidente de trabajo.

El término accidente del trabajo, desde la primera LATI de 1900, presentó defectos en el novedoso término denominado incapacidad teniendo en cuenta las concepciones doctrinal, cronológica, de tiempo-espacio, causal, de desenlace y casuística que afectaron gravemente al término íntimamente relacionado con aquel como fue el concepto de lesión que conduce a una invalidez para el trabajo.

No se previó que la capacidad laboral estaba firmemente asociada con el riesgo y su aseguramiento por lo que no se llegó a comprender que si la invalidez era coincidente con la noción de incapacidad, se tenía que aplicar obligatoriamente la LATI de 1900, y sin embargo, si la invalidez se consideraba alejada de la incapacidad para el trabajo, este parecer debía encuadrarse dentro de la legislación de retiros obreros de 1919 y hasta su reglamento de 1921 pero teniendo presente en ambas situaciones la pérdida de ganancia económica.

Esta complejidad en la diferenciación de ambos términos fue la causa de la dificultad para aplicar la normativa. La estipulación de una variable que pudiera medir la idea de ganancia necesitó que diferentes disposiciones se pronunciasen sobre la dificultad del sistema compensador, no sólo atendiendo a su diferenciación, sino yendo más allá en un proceso de unificación, el cual, nunca se llegó a aprobar porque no faltaron voces para declinar un proceso de intervención pública en la protección social ya que se trabajaba con datos ficticios, además de tener una base estadística equivocada.

Teniendo en cuenta los datos que el INP ofrecía en las conferencias dirigidas a los obreros, presentaba una población mayor de 60 años en número mayor de 5 millones. Estos registros eran erróneos porque asumían que todo

mayor de 60 años era asegurable en la obligación del Estado.

Esta justificación provocó un grave retraso en la implantación por las irreales previsiones del Instituto que había valorado la atención en mil ochocientos veinticinco millones de pesetas, un coste inasumible a la par que imaginario. Este tipo de errores también impregnó el ideario de los reformistas. A pesar de los escasos datos, intentaron convencer al Congreso en la dirección de comprender la vejez como la “generalización de la invalidez”, asegurando su subsistencia por anulación de la capacidad laboral, aunque la permanente falta de estadísticas hizo también retardar la decisión del aseguramiento hasta 1919.

El período estudiado ha estado caracterizado por coartar cualquier iniciativa parlamentaria novedosa en la protección del accidente del trabajo. Por ello, no sorprende que el conjunto de la terminología asociada al accidente del trabajo presentase numerosas incongruencias por un defecto de especificidad normativa que dejó de legislar intencionadamente una gran cantidad de conceptos que afectaron a la concesión de una incapacidad como la habitualidad, la previsión, el seguro social, el patrón y el obrero y, dentro de este, el término de salario y sobre todo el proceso de aseguramiento, ocasionando graves consecuencias a su reconocimiento teniendo que interpretar el TS los numerosos supuestos laborales que se le presentaban.

En tal sentido, hubo varios intentos normativos que no se quisieron implantar, pero de todos ellos destacó el muy importante y pionero proyecto de Andrés Borrego Moreno considerándose el primero que realizó un plan serio en la protección en el accidente del trabajo.

Por tanto, lo más destacable históricamente en la organización de la protección laboral fue el poco interés en la prudente —inexistente en términos reales— participación del Estado que se expresó en España con más virulencia con el rechazo de este modelo pionero, que se situó a la par que el alemán, en la obligatoriedad de la protección del aseguramiento de las contingencias como un derecho exigible. La polémica intervencionista en los medios políticos, especialmente desde 1890, se orientó hacia postulados cristianos con el aval de la *Rerum Novarum* de León XIII significando que el derecho objetivo tenía un sólo recorrido consistente exclusivamente en sustentarse bajo el criterio de la fe, obviando el resto de los conceptos siguientes:

El término habitualidad porque la complejidad de su aplicación se debió a un defecto en su definición que acarreó problemas de interpretación, teniendo en cuenta además que, sobre todo, no se fijó sino para un conjunto reducido de trabajadores.

La idea de previsión porque ante la ausencia de un contenido teórico del término aseguramiento, el INP llegó a la conclusión errónea de que no podía aplicarse de un modo subjetivo, es decir, exigible por los trabajadores como titulares de las garantías otorgadas por el derecho objetivo. Teniendo en cuenta el desacierto en cuanto a las personas sobre las que debía recaer estadísticamente el reconocimiento de un riesgo, ya fuera de forma transitiva o social, el Instituto consideró que la acción aseguradora no era viable, porque no tenía ni los medios ni la preparación ni el personal necesario, por lo que eligió considerarlo desde la visión que toma como índice de referencia la *ratio iuris* de la responsabilidad por riesgo desde un modelo objetivo. Por una parte, la necesidad de resarcir el daño por el incumplimiento de la legislación de seguridad, como ya se hizo mención en un estudio sobre la inspección de trabajo desde 1907 a 1923, se condicionó a la existencia de un comportamiento contrario a la norma del obrero sistemáticamente que este tenía que rebatir sin los medios con los que contaba el patrono. Y por otra, la aplicación del derecho objetivo, o la normativa que regía la protección del accidente en la industria —en otros trabajos como en la agricultura o el servicio doméstico no se contemplaba— no cumplía el deber de resarcir del daño por parte del patrono, las mutualidades o las compañías porque, a pesar de la inclusión por el legislador de los sujetos acreedores de la especial relación con aquel riesgo, no existía una construcción institucional necesaria para garantizar el cumplimiento de esta responsabilidad.

La concepción del seguro de accidente del trabajo porque España presentaba numerosas lagunas teóricas debido a la existencia de incontables problemas de aplicación, siendo el principal que en el aseguramiento lo que se decidió garantizar no fue a los obreros siniestrados como víctimas en las que recaía el derecho objetivo a ser reparados de sus perjuicios sino al trabajo, es decir, se condicionó el estado natural de la persona por el ejercicio de su actividad para el cumplimiento de los fines del seguro. Pero, contrariamente a este principio, no se incluyó a toda actividad laboral. Valga el ejemplo que en la

LATI de 1922 quedaron fuera de la responsabilidad patronal todas las explotaciones pecuarias que utilizasen a menos de seis obreros, los agricultores que no empleasen motores inanimados (no servían animales de carga), todos los que cobrasen más de 5000 pesetas, o el servicio doméstico, entre otros.

Muchas características de la definición de patrón se quedaron intencionadamente sin normativizar por lo que el TS tuvo que realizar un constante trabajo de interpretación de los supuestos que se le presentaban con el fin de que sus resoluciones creasen la jurisprudencia necesaria para complementar la normativa sobre accidentes del trabajo.

Misma circunstancia ocurrió con la consideración de obrero. Este concepto que se configuró para los que se inutilizan para el trabajo en el Proyecto de ley de 5 de marzo de 1888 presentó una redacción clara y concisa del significado a aplicar. No obstante, no hubo el consenso necesario para su estabilidad, dados los inconvenientes que la aplicación terminológica ocasionaba, por lo que sufrió numerosas transformaciones posteriores penalizando notablemente la original, con la finalidad, no ya de perjudicar la parte más débil de la cuestión social en la LATI de 1900, que también, sino para garantizar el mínimo desembolso económico de los patronos en la protección del accidente laboral. Dicho Proyecto de ley creó un término que no se limitaba al trabajo por “cuenta ajena” sino que se refería a todo trabajador, haciéndose eco de la noticia muchos medios periodísticos de la época. Sin embargo, esta descripción tan “atrevida” no se tuvo en cuenta, ocasionando que los subsiguientes términos tuvieran que ser aclarados continuamente mediante fallos del TS, como se ha observado.

El concepto de salario porque los patronos utilizaron una variedad de jornales por servicios prestados con el fin de no abonar indemnizaciones, actitud que fue reprochada por el Alto Tribunal en 1909, pero que su aplicación no caló más que en los grandes núcleos industriales y, en todo caso, si había denuncia por la parte obrera.

La consideración de operario en el mundo agrícola porque su gran demora se caracterizó por el convencimiento irreal del parlamentarismo español de la existencia de un trato diferenciador entre la industria y el campo. Es decir, hasta 1930 no se quiso renegar de las opiniones acerca de la bondad del trabajo en el campo como la de Joaquín Costa por la que, contrariamente a la industria, el

agricultor desarrollaba sus funciones en el lugar ideal para desarrollar una actividad productiva. Toda esta idiosincrasia de rechazo al campo, provenía de una realidad laboral peculiar que se diferenciaba de otras como la industria o la minería de la que no se quiso equiparar o, en cualquier caso, respetar su diferencia por falta de presupuesto, desconocimiento de las actividades agrícolas susceptibles de protección como el estudio de la temporalidad de las faenas debido a la estacionalidad de los cultivos, el desconocimiento de la dureza del trabajo al aire libre, la falta de estadísticas, o el desinterés en aplicar la legislación sobre accidentes del trabajo por la débil asignación de inspectores de trabajo agrícolas, entre otras, sin entrar en disquisiciones puramente políticas sobre la versión del rechazo al campo del comunismo.

El contrato de trabajo porque debido a las presiones parlamentarias de los conservadores en la defensa del patrono, el texto sobre su naturaleza y condición sufrió sucesivas modificaciones para limitarlo a determinadas circunstancias que no tuvieron en cuenta toda la tipología de empleos, sino las que se asemejaron escrupulosamente a la definición que imponía el acuerdo entre patronos y obreros, teniendo por objeto la prestación de un trabajo manual retribuido mediante el salario, siendo la causa de la numerosa labor de interpretación sobre la condición de obrero del TS para reconocer una situación de incapacidad derivada de un accidente laboral o de una enfermedad profesional.

La evolución del proceso intervencionista porque en la protección por accidente del trabajo se necesitaba normativizar la gestión del riesgo, desarrollándose además bajo el paraguas de la institucionalización pública para cumplir y hacer cumplir la legislación que surgió desde 1900. Aunque algunas instituciones como la CRS se puedan considerar como el hito más importante para su seguimiento y control, sólo tuvieron una aplicación teórica porque sus disposiciones en el ámbito del trabajo se evitaron de forma masiva e intencionada.

La configuración jurídica de la gestión del seguro porque estuvo llena de inconvenientes, especialmente porque desde la LATI de 1900 se cometió el error de facultar al patrono para que pudiera externalizar el aseguramiento del accidente del trabajo. Este desacierto premeditado llevó a las mutualidades y compañías a gestionar las contingencias por accidente, imponiendo

arbitrariamente toda serie de trabas con el fin de no reconocer las diferentes tipologías que producía el riesgo con motivo del trabajo con el fin de no hacer grandes desembolsos económicos que pudieran perjudicar los informes de sus actuarios. Tampoco las conclusiones de diversas ponencias para solucionar la falta de estadísticas, que era el principal problema en su aplicación, derivaron en proyectos parlamentarios de este tipo, como sí se hizo con la primera comisión para el estudio de las cuestiones que interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afectaban a las relaciones en 1883. La propuesta más dañina para los intereses obreros fue la denegación parlamentaria a la reforma de la ley de Tribunales industriales de 22 de julio de 1912 para que las compañías aseguradoras no dilatasen los procedimientos, donde se ha constatado la ausencia de razonamiento suficiente y explicación bastante del argumentario en que se basaban, o careciendo de él, las citadas compañías para denegar una incapacidad para el trabajo o enfermedades relacionadas con sustancias peligrosas emanadas de ciertas actividades laborales que producían también daños irreversibles tanto en la mujer embarazada como en el nonato.

Ni siquiera las innovaciones que presentaba la normativa protectora de accidentes del trabajo de 1932 fueron satisfactorias porque debido a un defecto de simulación de los hechos, también mostraba serios problemas económicos. El más reseñable fue que no se calibró el artículo 26 del reglamento de 7 de febrero de 1933 en lo relativo a la indemnización en forma de capital. Esta excepción dio al traste con todo el sistema de renta, siendo otra de las causas de la larga serie de litigios entre el asegurado y el asegurador. Además de la falta de estadística completa durante el primer semestre de la ley que invalidaba la acción institucional. Todo ello llevó a que el cumplimiento de la norma hasta el fin de la II República fuera casi inexistente, con un reducidísimo número de reconocimientos en diversas pensiones derivadas de incapacidades además de un exhaustivo control posterior que provocó en muchos casos la retirada anticipada de la pensión por revisiones arbitrarias del estado de salud.

Finalmente, la unificación de los seguros sociales en una sola cuota y un solo seguro pudo haber sido la solución a todos los graves problemas existentes pero las graves disputas internas en el gobierno de la II República y la falta

interesada de los conservadores con el apoyo de los patronos, además de las mutualidades y las compañías, dilataron su puesta en marcha sine die. No se puede considerar que el inicio de la guerra civil fuera la causa de la inaplicación de la unificación de los seguros sociales.

En resumen, desde 1883 hasta 1936 se sentaron las bases del aseguramiento social. No obstante, hasta 1933 se puede considerar que fue un período de aplicación normativa anclado en los modelos sociales del siglo XIX. Posteriormente, a partir de esa fecha, España entró en la esfera de los problemas del siglo XX. El avance normativo hacia un modelo de riesgo en la protección de la maternidad y del accidente del trabajo que cubriera las necesidades de la sociedad fue insuficiente en comparación con el Derecho comparado de otros países. Para conseguir la unificación de los seguros sociales, la II República no aprovechó el aparato burocrático y organizativo del Estado porque le faltó la decisión política de ponerlo en marcha debido a las enormes “vicisitudes” propias del régimen político republicano como ya pronosticó el INP en las desavenencias que le llevaron al desastre en la aplicación de la normativa protectora del trabajador, con especial aversión a la obrera industrial y agrícola por aquel sentimiento, tanto institucional que pedía recluirla en las faenas del hogar y asegurar su salud para el vigor de la raza, como incluso de su propio cónyuge que denunciaba una competencia desleal a nivel salarial perjudicándole gravemente.

5.4. La perspectiva comparada

En lo que respecta al problema de la diversidad étnica se confirma su afectación en el tratamiento de los derechos de las minorías como la comunidad indígena, y dentro de ésta a las mujeres, en una doble vertiente intra y extra-comunidad. Los derechos de la mujer indígena, aún hoy en día, tienen que enfrentarse con una superioridad masculina generalizada en su propia comunidad, siendo denunciado por las líderes indígenas en todas las entrevistas realizadas, así como en la ECUARUNARI, considerando además que en el entorno de desarrollo laboral no están introducidas en los puestos de decisión.

Desde una perspectiva histórica, el sesgo indígena, catalogado como atrasado o incapaz por las élites criollas y burguesas, ha influido en su abandono, utilizándose como justificación para imposibilitar reconducirlo hacia el progreso

y la modernidad, con especial incidencia tanto en la mujer indígena del Páramo como en la costeña.

Más aún, se han encontrado claros indicios por los que el poder político y económico han considerado un obstáculo a su propio progreso la existencia de este colectivo en el Ecuador por lo que se decidió provocar su asimilación, incorporación o integración al sistema, pero olvidando su idiosincrasia y su propia cultura siendo contraproducente para una interrelación satisfactoria entre culturas. En tal sentido, existen semejanzas en la evolución de la protección del accidente entre España y el Ecuador, aunque con una diferencia de 30 años por parte del primer país, en dos sentidos, en la institucionalización de control de la legislación laboral como la Inspección de Trabajo y en el control judicial por parte de los encargados de repartirla en primera instancia como fueron los alcaldes. Se han observado graves dificultades en el Ecuador para el cumplimiento de la legislación social en mayor grado que en España hasta el período analizado.

Por otra parte, es más acusada la influencia de los alcaldes ecuatorianos en la desprotección laboral de los indígenas por una circunstancia que sólo existía en el país andino: la hacienda y la derivación consecuente del problema del *huasipungo*³ que prevaleció hasta mediados del siglo XX —aunque fue abolido a principios de ese siglo se siguió aplicando— como una isla jurídica donde los *huasipungueros* y *afrodescendientes* no tuvieron acceso a las disposiciones normativas, más allá de la interpretación arbitraria del hacendado o de los patronos de la Costa. Por consiguiente, la inaplicación de los derechos laborales que iban surgiendo desde la Revolución Juliana y, en especial, con la legislación protectora de accidentes laborales y el Código del Trabajo, fue manifiesta.

³ Gonzalo Rubio Orbe, *Los indios ecuatorianos, evolución histórica y políticas indigenistas*, Corporación Editora Nacional, Quito, Ecuador, 1987, p.58. *Apud.*, Luis Alberto Tuaza Castro, *Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores*. GCPI/Unach, Riobamba, 2018, p. 23. El concepto de huasipungo se refiere en Ecuador a la “entrega de un pedazo de tierra de la hacienda para que la familia del trabajador agrícola levante allí su choza y siembre unas pocas plantas. Esa tierra era considerada por el huasipunguero como su propiedad privada, aunque en forma legal ni existía ningún derecho ni título escrito que garantice la propiedad”. Sobre La Ley de Reforma Agraria y Colonización (Decreto Supremo núm. 1480); Registro oficial núm. 297, Quito, de 23 de julio de 1964, *vid.*, Silvia Tutillo, Marc Becker, *Historia agraria y social de Cayambe*, FLASCO, Ecuador, 2009, p. 213. “La legislación de reforma agraria no afectó a las principales desigualdades en los modelos de tenencia de la tierra en el Ecuador [...] algunos terratenientes vieron con buenos ojos el fin del sistema de huasipungo porque el trabajo asalariado libre podía ser explotado de un modo más barato y eficiente”.

La figura del hacendado en muchas ocasiones coincidía con la de los alcaldes, sin nombrar los abusos de todo tipo al *huasipunguero* y su familia especialmente en el Páramo, destacando la provincia de Chimborazo y, más concretamente, en el municipio de Riobamba. A este respecto, el dueño de la hacienda facultaba y promovía un conjunto de acciones ilegales y, por consiguiente, contrarias a la normativa de protección social, caracterizadas por malos tratos tanto en acciones derivadas del trabajo como en las de tipo relacionales —las mujeres tenían que acudir a la casa del hacendado en las ciudades a realizar otras tareas distintas a las de la hacienda de tipo sexual, según las indígenas entrevistadas— en el caso de no corresponder a las órdenes del mayoral encargado.

También se había establecido la costumbre de la sumisión a la hacienda de por vida, en virtud de unos pactos contrarios a cualquier normativa de protección de los derechos humanos, pero cotidianos con el fin de no perder la mano de obra que, a la postre, acababa transformándose en gratuita y sin reconocimiento de cotización alguna por el grave defecto de la falta de afiliación, que se mantiene hasta la actualidad, aunque no en el desaparecido sistema latifundista de la hacienda.

En la Costa la desigualdad en la aplicación de la normativa contractual y de derechos laborales tuvo un tratamiento distinto con respecto a la Sierra, más bien por el impulso capitalista a las exportaciones donde se había extendido una mayor conciencia de protección y de regulación de las condiciones. Además, un importante impulso a las mejoras laborales se caracterizó por el éxodo masivo de trabajadores indígenas serranos hacia labores costeñas y sobre todo como obreros en la construcción del ferrocarril.

Las relaciones económicas andinas se estructuraron mediante un régimen mercantil con diferentes sistemas diferenciando entre las organizaciones de la Sierra y las de la Costa. En las primeras primaba una articulación económica de la cuestión indígena dentro de la estructura social colonial y postcolonial hasta un período efectivo más allá de mediados de siglo XX. Su significado en la evolución del Ecuador fue de tal calibre que la totalidad social estaba compuesta por un conjunto de estructuras económica, ideológica y jurídico-política, cada una con funciones específicas en virtud de la época histórica dentro del concepto abstracto del modo de producción, que provocó unos efectos devastadores en el

desarrollo y aplicación de la protección laboral: el *huasipungo*.

Durante todo el siglo XIX y hasta la década de los años 80 del siglo XX el modelo productivo liberal intentó contrarrestar las coacciones económicas de la aristocracia latifundista que hacía retener el control de la fuerza del trabajo por medio del incumplimiento absoluto de la legislación relacionada con el trabajo. La “normativa laboral” —eufemismo— de cada hacienda mantenía vigente la herencia por deudas y su pago en trabajo al hacendado como una obligación vitalicia y heredable de padres a hijos hasta cuando el hacendado considerase saldada la deuda. La separación de la masa obrera en cada hacienda era la herramienta perfecta que hacía sucumbir la fuerza de respuesta ante ese control patronal, también apoyado por la propia ideología indígena fiel, de sumisión y nobleza.

Por otra parte, la Iglesia fue un arma de transmisión de esa ideología, la cual caló en el imaginario indígena, hecho que se aprovechó para implantar diferentes impuestos como fueron los diezmos a las comunidades hasta la llegada a mediados de los años 50 del siglo XX del Obispo Monseñor Leónidas Proaño.

A pesar de los posicionamientos ideológicos de los primeros líderes indígenas desde Rumiñauí (1490-1535), Jumandi (¿?- 1599), Fernando Daquilema (1848-1872), Dolores Cacuanco (1881-1971) o Tránsito Amaguaña (1909-2009)⁴, que defendieron la protección laboral, la eliminación de la superioridad masculina de la femenina en las propias organizaciones, la desaprobación de las condiciones laborales del *huasipungo* en la hacienda serrana, o las condiciones laborales, habitacionales y sociales costeñas, la fuerza desigual de dominación ideológica terrateniente les despojó históricamente de sus centros de producción y transmisión ideológica hasta la actualidad, por más de un cierto número de levantamientos indígenas, existiendo un fenómeno, no menos curioso. Después de las manifestaciones de la CONAIE en 1990, 1992, el *Pachakutik* en 1996, 1999, 2019 y sobre todo el paro observado en primera persona desde el 15 de junio de 2022, la representación de las comunidades encabezadas por diversas asociaciones indígenas como la

⁴ Todos los entrevistado coinciden en la determinación histórica de las acciones de diferentes líderes indígenas, de una manera aislada que, a pesar de su trabajo, no tuvo consolidación futura en acciones permanentes concretas.

CONAIE no ha actuado en la defensa de los problemas cardinales de las nacionalidades y pueblos indígenas. En tal sentido, existe un consenso entre todos los entrevistados en concluir que este tipo de organizaciones no están atendiendo los problemas reales de las comunidades, véase, la inexistencia del *kichwa* en los centros sanitarios, la falta de agua corriente en algunas comunidades indígenas como la de San Pablo de Gramapamba en Guamate, la ausencia de programas educativos ni de protección sanitaria, la desprotección socio-laboral por falta de programas formativos que provocan el absoluto desconocimiento de cualquier legislación social, el abuso mestizo en lo que se denomina el *huasipungo* del siglo XXI caracterizado por el despotismo en la diferencia de precios de compraventa de los productos generados por las comunidades, la negativa de implantación de programas de eliminación de machismo en las propias organizaciones, la prohibición de la utilización de cualquier método de anticoncepción por parte de las mujeres de las comunidades con la acusación de promiscuidad, razón por la cual, presentan tanta descendencia o la imposibilidad de creación de programas de erradicación del alcoholismo en los varones de las comunidades.

La única protección real no vino de ninguna confederación indígena, ni de parte de ningún gobierno sino de la Iglesia de la mano de Monseñor Leónidas Proaño a partir de la década de los años 50 del siglo XX. En este sentido, fue clave la labor de las escuelas radiofónicas populares en el proceso de integración indígena.

Por todo ello, como hemos observado en la estancia en el Ecuador, el poder local rural en zonas indígenas se constituye, aún hoy en día, como una realidad social caracterizada por una vinculación entre el capital comercial y los mecanismos despóticos o coactivos de constitución de las relaciones de mercado que impiden el auxilio ante la desprotección sociolaboral.

Por tanto, el problema que presenta el Ecuador con respecto a los pueblos y nacionalidades indígenas se basa en unas políticas históricamente implementadas que llevan implícitas una visión de la raza, incluso desarrollada por un discurso segregacionista, con mayor intensidad hacia la mujer indígena, favorecido también desde la propia comunidad, por lo que el concepto de “regeneración biológica” debe incluir un contexto de medidas higienistas, con el fin de desarrollar una propuesta de renovación racial y social sobre la base de la

homogeneización nacional e interna en las propias organizaciones y pueblos indígenas con el apoyo de las instituciones de previsión del Estado, especialmente del IESS.

Después de visitar las comunidades y pueblos indígenas descritos por la geografía ecuatoriana, como solución propongo una nueva manera de ver a la comunidad indígena, como una revalorización de lo étnico como fuente de identidad nacional y de producción de su integración laboral mediante la redistribución de la tierra, que contrarreste la imagen del *indio* como “problema” superando las décadas en las que no ha existido un mínimo cambio de visión por la “falta de integración a la sociedad”, como ellos expresan.

Considerando la posición de las comunidades educativas, las comunidades indígenas, de los responsables de la CONAIE, la dirección de la ECUARUNARI, la Curia Romana y desde una perspectiva histórica, me llevan a exponer la urgencia del establecimiento en las comunidades indígenas tanto de la Costa como de la Sierra de un plan de creación de oportunidades desde varios ámbitos para superar las debilidades que demandan los análisis de los diversos ejes que siguientes: económico, social y sanitario, educativo, de participación ciudadana, extractivismo y de seguridad:

5.4.1. Plan de Creación de oportunidades

A) Eje económico:

- Incremento de las oportunidades de empleo, mejora de las condiciones laborales, comercio exterior, programas de turismo, de inversiones, una gestión bancaria accesible y la creación de un servicio de inspección de trabajo que controle la afiliación obligatoria acentuando la productividad y la competitividad empresarial.
- Las debilidades a superar consisten en no dejar la planificación en manos del mercado, reconducir la gran masa de trabajadores pobres, economía no circular, regulación de las relaciones de producción, control de precios hacia el pequeño productor con respecto al mercado mayorista, control de la materia prima y no reducir la deuda pública a costa de la inversión pública.

B) Eje social y sanitario:

- Mejora de la salud integral, gratuita y de calidad, que proteja a la familia

promoviendo su inclusión social, políticas de disminución de los altos ratios de pobreza incluyendo una educación innovadora inclusiva y de calidad, reducción de la alta desatención en zonas rurales, interrelación sociosanitaria en *kichwa*, reconocimiento de la medicina ancestral indígena, disminuir el alto grado de malnutrición sobre todo infantil, y crear un programa anti-anemia de mujeres indígenas.

- Las debilidades a superar consisten en crear un nuevo sistema de compras del Estado a efectos sanitarios, dado que no está centralizado, eliminación de la intermediación farmacéutica, mayor dotación sanitaria que mejore las ratios sanitario-paciente, ampliación de los servicios asistenciales urgentes que en el ámbito rural son inexistentes, creación de un sistema de atención sanitaria domiciliaria y un programa de atención a la dependencia.

C) Eje educación:

- Reducir la alta tasa de analfabetismo sobre todo en las comunidades indígenas y afrodescendientes, establecer un programa de empleo y ocupación incluyendo su cosmovisión por medio de la construcción de escuelas comunitarias que favorezcan la comunicación y la interrelación mediante programas en igualdad educativa, hoy en día inexistentes, y el establecimiento de un programa de formación profesional en oficios con interrelación en *kichwa* que considere su cosmovisión educativa, especialmente en el ámbito rural.
- Las debilidades a superar se centran en la mejora del sistema educativo integral, facilitar medios de transporte en el ámbito rural, que en la actualidad son inexistentes, instalación de ADSL —la fibra es inviable— y cobertura móvil fuera del ámbito urbano, formación del profesorado en enseñanza online y bilingüe, dotación de medios informáticos en el medio rural y programas educativos en igualdad de género.

D) Eje de acceso a la justicia:

- Informatizar el sistema judicial para paliar las graves dificultades de los procesos administrativos, establecer programas de bilingüismo en el ámbito judicial mediante herramientas de autoidentificación étnica, crear un cuerpo de jueces y fiscales mediante el procedimiento de oposición para eliminar la corrupción, evitar criminalizar al colectivo indígena, y

potenciar la cooperación entre la justicia indígena y la ordinaria en virtud de la Constitución del Ecuador de 2008.

- Las debilidades a superar radican en la falta de representación indígena, ausencia de consulta en las comunidades indígenas, recuperación de la participación en las decisiones políticas y trabajar en el denominado sistema “casa adentro” con los jueces y fiscales creando un cuerpo de funcionarios independientes por oposición, siendo en la actualidad inexistente.

E) Eje de creación de oportunidades. Extractivismo:

- Analizar la superficie concesionaria de la gran minería sobre territorio indígena, con el fin de reordenar la consulta previa, el consentimiento sobre la explotación en tierras indígenas y la garantía de los derechos colectivos indígenas y territoriales en la Amazonía.
- Las debilidades a superar se centran en la reducción de la superficie concesionaria en Pichincha, Imbabura, Carchi y Esmeraldas y su regulación minera devolviendo los beneficios extractivos a las comunidades afectadas mediante la participación del Estado en los territorios.

F) Eje de creación de oportunidades. Seguridad:

- Garantizar la seguridad ciudadana y el orden público mediante un programa de seguridad ciudadana de gestión de riesgos, establecimiento de oposiciones para jueces y fiscales para devolver la confianza y la credibilidad a la justicia. Crear una política penitenciaria que elimine el hacinamiento, las mafias y los asesinatos dentro de las prisiones mediante una ley y reglamentos penitenciarios adecuados que incluyan el desarrollo de planes contra las adicciones y programas de atención psicológica, especialmente en las comunidades indígenas.
- Las debilidades a superar son la reducción de la alta tasa de homicidios intercarcelarios, incrementar la ratio de investigadores policiales, establecer programas antiviolencia en las comunidades indígenas y crear un sistema de seguridad multidimensional que establezca la cooperación interregional con todas las comunidades, sean o no indígenas mediante la creación de planes de seguridad ciudadana con el fin de legitimar herramientas metodológicas para la construcción de planes de seguridad

participativos especialmente desde el ámbito local con el aporte de organizaciones de la sociedad civil indígenas y no indígenas. Garantizar una política pública de convivencia social pacífica mediante el establecimiento de herramientas de planificación y gestión informática web que establezcan mecanismos de coordinación para garantizar la construcción de una cultura de paz. Y, finalmente, crear una estadística sobre la atención a situaciones de emergencia de la ciudadanía que genere la información online instantánea para la toma de decisiones de atención prioritaria que aseguren los derechos ciudadanos mediante la colaboración público-privada.

Como reflexión final, partiendo de la base de la comparativa de las conquistas en América tanto de ingleses como de hispanos, existe un tratamiento diferenciador clave para entender la evolución de los territorios continentales: el mestizaje. La crueldad que realizaron los anglosajones en la conquista de lo que hoy es Estados Unidos, donde después de trasladarlos desde continente africano para proceder a su venta, exclusivamente como animales, y posteriormente cuando no servían proceder a su exterminio sin integrarse con ellos, diferencia a España de Inglaterra por aquella razón fundamental. No queriendo éstos participar de lo que muchos autores denominaron a principios de siglo XX como la *raza cósmica*, la conquista española fue diferente.

Aunque los conquistadores se les pueda achacar, en menor medida que al imperialismo anglosajón en sus colonias, un pasado de ejercicio de sumisión impuesto por el imperio hispánico a los indígenas y afrodescendientes en el Ecuador, la Corona castellana desarrolló con posterioridad una política reparadora de esa ocupación inicial mediante las diferentes ordenanzas en el siglo XVI por parte Felipe II, recrudeciéndose con gran dureza por parte los criollos después de la independencia de España, como hemos visto.

La diferencia con el imperio británico consistió en que éstos últimos renegaron de la posibilidad un nuevo ser nacido del mestizaje, que sí se dio en los comienzos del denominado nuevo mundo ibérico.

Si esta gran ventaja hispana de crear una *raza cósmica* mediante el mestizaje como encuentro biológico y cultural entre la raza ibérica e indígena por la que se mezclaron, a diferencia del imperialismo inglés, dando nacimiento a

nuevas etnias y nuevos fenotipos, siendo favorecidos además por la Real Cédula de 1514 que autorizaba la legalidad de los matrimonios mixtos, se hubiera utilizado para desarrollar las potencialidades económicas, intelectuales y de nuevos conocimientos ancestrales en conjunción de blancos, indígenas y afrodescendientes, se podía haber evitado el esclavismo. Pero, además, si de ese intercambio entre razas y pueblos se hubiera explotado conjuntamente su porción de riqueza, no sólo económica sino ancestral, nos podía haber llevado a una mezcla ibérica en igualdad de tal calibre conducente al progreso más rápido, importante y duradero de la historia de la humanidad, superior al advenimiento de otras mezcolanzas como la egipcia y la griega, aunque todavía no es tarde.