

El subsidio agrario por desempleo a través de sus cifras en Andalucía (1984-2000)

JOSÉ MANUEL CANSINO MUÑOZ-REPISO *

1. NOTA INTRODUCTORIA: OBJETIVOS Y FUENTES ESTADÍSTICAS

En términos reales, el desequilibrio regional existente en España tiene una de sus más claras manifestaciones en los diferenciales en tasas de desempleo entre regiones. Para el caso de Andalucía la tasa de desempleo estimada a partir de la EPA para 1999 mantiene una diferencia de más de diez puntos con respecto a la media nacional ¹.

Lo elevado de esa distancia y su carácter de persistente ha motivado a distintos autores a indagar sobre los factores determinantes de este comportamiento divergente ². Desde esta perspectiva Castillo, Duce y Jimeno (1994) han señalado, como uno de los factores explicativos de este diferencial, la existencia de un subsidio especial para determinados trabajadores agrarios, así como las ayudas públicas articuladas por el antiguo Plan de Empleo Rural actualmente denominado Programa para el Fomento del Empleo Agrario.

* Departamento de Teoría Económica y Teoría política, Universidad de Sevilla.

¹ La tasa de desempleo andaluza se situó en el 26,8% frente al 15,9 % registrado como media nacional.

² Véase recientemente GÓMEZ, F. (1999). *La Economía Política de la relación inflación-desempleo*. Tesis doctoral.

El hecho de que este subsidio sólo pueda ser percibido por los trabajadores eventuales agrarios desempleados cuya residencia radique en algún municipio de las regiones extremeña y andaluza ³, vincula indudablemente la prestación pública al territorio, afectando con ello a la movilidad geográfica de la mano de obra. Desde el punto de vista de los flujos migratorios, Andalucía debería ser una región exportadora de mano de obra debido a su diferencial de paro, sin embargo no ocurre así según el estudio de Castillo, Duce y Jimeno (1994) ⁴.

³ La legislación establece que el subsidio agrario se aplicará en aquellas regiones donde el paro estacional de los trabajadores agrarios eventuales sea superior a la media nacional y donde el número de estos sea proporcionalmente superior al de otras zonas agrarias. La especificación de las regiones de Andalucía y Extremadura como receptoras del subsidio se realiza actualmente en la Disposición adicional primera RD 5/1997 de 10 de enero por el que se regula el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales del REASS. La no inclusión de otras regiones españolas como beneficiarias de este tipo de subsidios planteó una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional desestimada por Sentencia del citado Tribunal de 11 de mayo de 1989.

⁴ Como es sabido, sobre la movilidad geográfica de la mano de obra influyen otros factores como la accesibilidad a la vivienda. Las conclusiones del trabajo citado podrían verse matizadas como consecuencia de la mejora en la accesibilidad a la vivienda asociada a las reducciones en los tipos de interés hipotecarios cuyo mínimo se alcanzó en 1999.

Conscientes de que el subsidio agrario por desempleo puede explicar sólo una parte del diferencial de paro existente entre Andalucía y la media española, también creemos que su importancia justifica el esfuerzo de cuantificar de manera precisa las cifras de las variables más relevantes asociadas tanto a este tipo de prestación como, en menor medida, al Plan de Empleo Rural ⁵.

Este artículo tiene como objetivos determinar la evolución del número de beneficiarios del subsidio agrario por desempleo en Andalucía así como de la cuantía que dicho gasto supone para la Administración Pública tanto en términos de pesetas corrientes como en pesetas constantes.

En aquellas magnitudes donde las variables sexo y edad sean significativas, se han tenido en cuenta.

El artículo también analiza la accesibilidad al subsidio agrario por parte de los trabajadores eventuales desempleados. La citada accesibilidad se analiza desde el requisito del número mínimo de jornadas que el trabajador debe acreditar ante la Administración para devengar el derecho al cobro del subsidio. Igualmente se ha considerado la evolución del empleo absorbido por el sector agrario.

Otros aspectos como las prácticas fraudulentas que pueden estar relacionadas con este tipo de prestación asistencial de la Seguridad Social también son tenidos en cuenta.

Los datos analizados han sido elaborados y suministrados para esta investigación por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), organismo responsable de la gestión de las funciones y servicios derivados del subsidio agrario. La actualización de esa información ha tenido como fuente el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos

⁵ Seguimos manteniendo esta denominación dada su mayor divulgación a pesar de que, como se ha señalado, actualmente se denomina Programa de Fomento de Empleo Agrario.

Sociales. Los datos del Instituto de Estadística de Andalucía han servido para completar algunos aspectos de la investigación.

Las cifras corresponden esencialmente al periodo 1984-1999, coincidiendo el inicio de la serie con la entrada en vigor del Subsidio de Desempleo de Trabajadores Eventuales Agrarios (SDTEA), si bien en otros casos se ha considerado un periodo temporal más limitado: 1990-2000.

2. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO AGRARIO POR DESEMPLEO

El subsidio agrario por desempleo, al que pueden tener acceso los trabajadores agrarios eventuales andaluces y extremeños, tiene el carácter de prestación asistencial y su regulación específica la realiza el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS). Este subsidio fue creado por el RD 323/1983 de 28 de Diciembre ⁶, entrando en vigor el 1 de enero de 1984 y regulando, entre otros aspectos, el subsidio agrario que sustituyó al sistema de empleo comunitario vigente desde 1971.

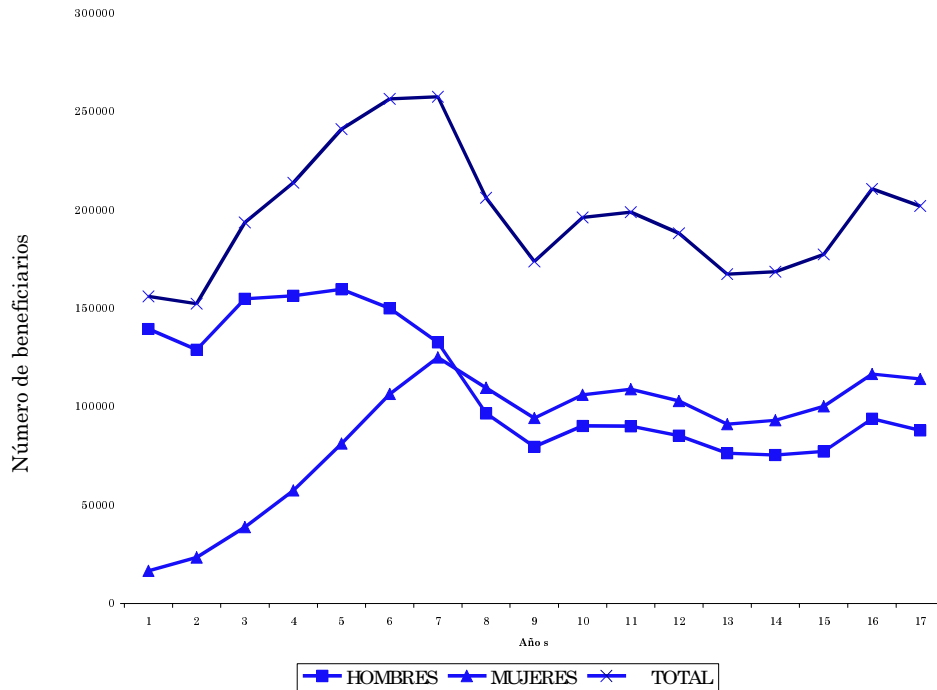
En la modalidad general ⁷ del subsidio agrario, para alcanzar la condición de beneficiario del mismo, la normativa vigente establece esencialmente los siguientes requisitos:

- Estar desempleado.
- Ser trabajador por cuenta ajena, eventual y estar inscrito en el Censo del REASS y en situación de alta o asimilada al alta.

⁶ Este Real Decreto fue posteriormente modificado por el RD 2298/1984 de 26 de diciembre para adaptar algunos de sus artículos a la Ley 31/1984 de Protección por Desempleo.

⁷ Existe en este mismo ámbito una modalidad especial del subsidio para trabajadores eventuales agrarios mayores de 52 años cuya diferencia fundamental con el caso general está en la mayor duración temporal del derecho al cobro del subsidio.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO AGRARIO POR SEXO EN ANDALUCÍA



mente por el aumento del número de mujeres que han devengado el derecho a recibir el subsidio agrario.

Como se observa claramente en el Gráfico 1, desde 1991 el número de mujeres perceptoras del subsidio agrario es superior al de varones. Este aumento ha compensado sobradamente el descenso en el número de hombres subsidiados, descenso que ha sido especialmente intenso en años de expansión económica ¹⁰.

Adicionalmente debe subrayarse que desde la entrada en vigor del subsidio agrario en 1984, la tendencia observada en el número de beneficiarios del mismo ha sido ascendente hasta 1990, siendo particularmente intenso

¹⁰ En un marco definido por un sector agrario progresivamente excedentario en mano de obra los flujos de trabajadores se han dirigido fundamentalmente a los sectores de la construcción y de la hostelería.

el aumento en el número de mujeres beneficiarias de la prestación. Desde ese año se invierte la tendencia ¹¹ sin que la cifra final se haya situado aún por debajo del nivel de 1984.

La Tabla 2 y el Gráfico 2 presentan, desagregados por provincias, la evolución del número de beneficiarios del subsidio en el periodo 1990-2000. Por provincias, Sevilla y Córdoba absorben el mayor número de beneficiarios del subsidio frente a Almería que es la que registra el menor número de subsidiados.

Con datos conjuntos para las regiones de Extremadura y Andalucía, la Tabla 3 y el Gráfico 3 muestran la evolución del número de beneficiarios del subsidio agrario clasificados según sexo y edad.

¹¹ En el caso de los beneficiarios varones, el descenso se aprecia desde 1989.

GRÁFICO 2

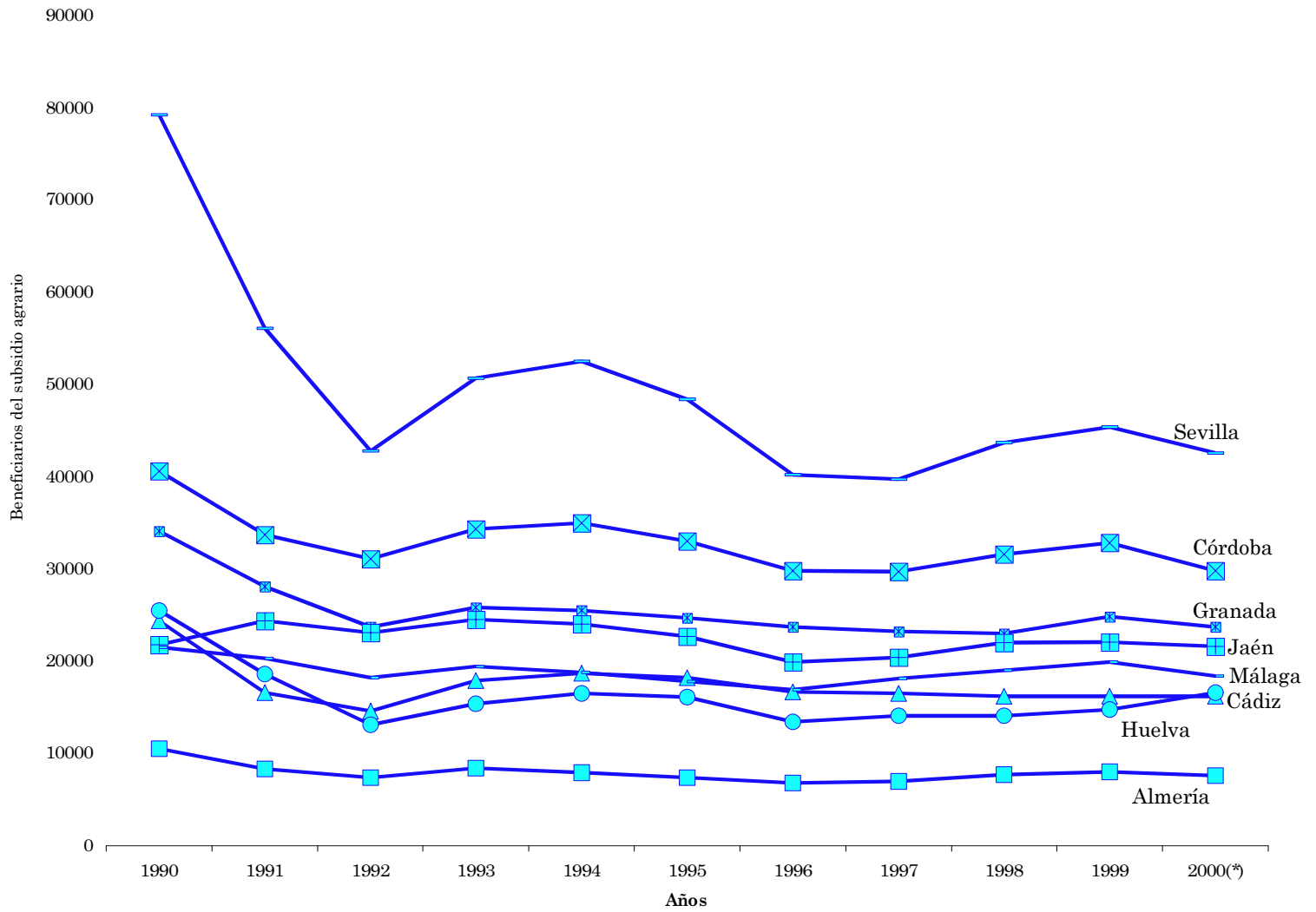


TABLA 2. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO AGRARIO POR PROVINCIAS

AÑOS	TOTAL	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla
1990	257.600	10.500	24.400	40.600	34.100	25.500	21.800	21.500	79.200
1991	206.200	8.300	16.600	33.700	28.100	18.600	24.400	20.300	56.100
1992	173.900	7.400	14.600	31.100	23.700	13.100	23.100	18.200	42.800
1993	196.300	8.400	17.900	34.300	25.800	15.400	24.500	19.400	50.700
1994	198.900	7.900	18.700	35.000	25.500	16.500	24.000	18.800	52.500
1995	188.200	7.400	18.200	33.000	24.700	16.100	22.700	17.800	48.400
1996	167.400	6.800	16.700	29.800	23.700	13.400	19.900	16.900	40.200
1997	168.600	7.000	16.500	29.700	23.200	14.100	20.400	18.100	39.700
1998	177.400	7.700	16.200	31.600	23.000	14.100	22.000	19.000	43.700
1999	184040	8.020	16.180	32.820	24.845	14.750	22.050	19.900	45.400
2000 (*)	176.500	7.600	16.200	29.800	23.700	16.600	21.600	18.400	42.600

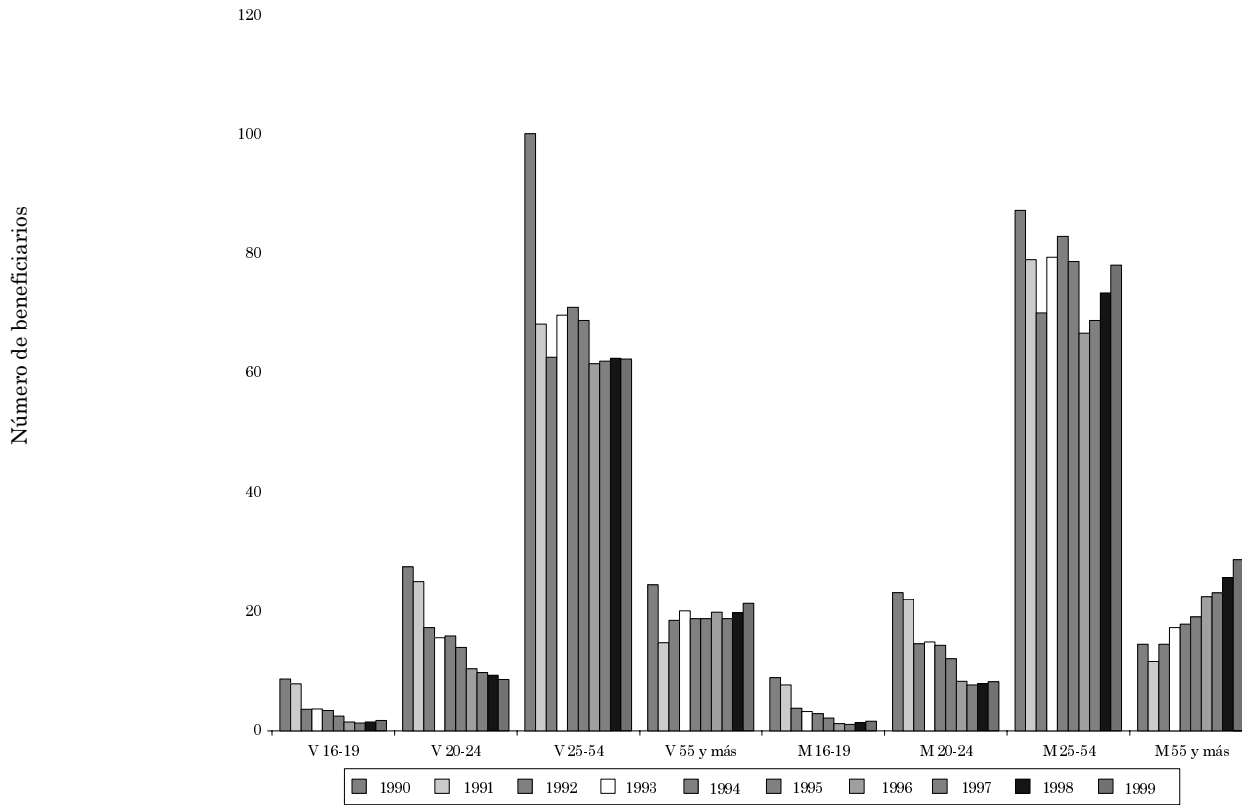
(*) Dato recogido por el Boletín de Estadísticas Laborales (marzo, 2000) correspondiente al mes de enero de 2000.
Fuente: Boletín de Estadísticas laborales. Marzo, 2000.

TABLA 3. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO AGRARIO SEGÚN SEXO Y EDAD

AÑOS	TOTAL					VARONES					MUJERES				
	Total	16-19	20-24	25-54	55 y +	Total	16-19	20-24	25-54	55 y +	Total	16-19	20-24	25-54	55 y +
1990	294,7	17,7	50,7	187,4	39,0	160,8	8,7	27,5	100,1	24,5	133,9	8,9	23,2	87,3	14,5
1991	236,3	15,6	47,1	147,2	26,4	115,9	7,9	25,0	68,2	14,8	120,4	7,7	22,1	79,0	11,6
1992	201,4	7,5	28,2	133,6	33,8	98,5	3,6	17,3	62,7	18,5	102,9	3,8	14,6	70,1	14,5
1993	223,9	6,9	30,5	149,1	37,4	109,1	3,7	15,6	69,7	20,1	114,8	3,2	14,9	79,4	17,3
1994	227,2	6,3	30,2	153,9	36,8	109,2	3,4	15,9	71,0	18,8	118,1	2,9	14,3	82,9	17,9
1995	216,1	4,6	26,2	147,5	37,9	104,2	2,5	14,0	68,8	18,8	111,9	2,1	12,1	78,7	19,1
1996	192,3	2,7	18,8	128,3	42,2	93,5	1,5	10,4	61,6	19,9	98,8	1,2	8,3	66,7	22,5
1997	192,7	2,5	17,5	130,9	41,9	91,9	1,3	9,8	62,0	18,8	100,8	1,1	7,7	68,8	23,1
1998	201,6	2,9	17,2	135,9	45,5	93,2	1,5	9,3	62,5	19,8	108,4	1,4	7,9	73,4	25,7
1999	210,7	3,7	16,9	140,4	50,1	94,0	1,7	8,6	62,3	21,4	116,6	1,6	8,2	78,1	28,7

Fuente: INEM.

GRÁFICO 3. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO AGRARIO SEGÚN SEXO Y EDAD



Si clasificamos a los beneficiarios del subsidio agrario según su edad, observamos que para ambos sexos el intervalo de edad en el que se sitúa el mayor número de beneficiarios es el de 25 a 54 años; siendo el número de mujeres beneficiarias superior al de varones en diez mil personas como media del periodo 1990-99.

3. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE JORNADAS TRABAJADAS

Como se ha señalado en el apartado 2, uno de los requisitos para acceder al cobro del subsidio agrario es el de tener cubierto en el REASS un número mínimo de jornadas cotizadas; con carácter general el RD 273/1995 de 24 de febrero exigía un total de 40 jornadas. Tras la firma en noviembre de 1996 del Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agraria, el número de jornadas exigidas es de 35 en los 12 meses anteriores a la situación de desempleo^{12 y 13}.

Estar empleado un número mínimo de jornadas es, de esta manera, un requisito esencial para devengar el derecho al cobro del subsidio; sin embargo, el sector agrario es un sector excedentario en mano de obra debido a la creciente mecanización de tareas tradicionales de cultivo y recolección y a la desinversión en cultivos intensivos en mano de obra, consecuencia de la aplicación de la política agrícola de la Unión Europea. Esta situación, común en toda la UE, se tradujo para 1999 en un descenso medio del 3 % de la mano de obra empleada en el campo.

La Tabla 4 y el Gráfico 4 muestran la evolución del empleo y desempleo agrario

¹² El requisito del periodo mínimo de cotización se flexibiliza para los trabajadores que, teniendo menos de 35 jornadas reales cotizadas, tengan cargas familiares.

¹³ En el cómputo de jornadas cotizadas se pueden contabilizar las trabajadas en faenas agrícolas temporales en el extranjero, siempre que el Órgano competente del Ministerio de Trabajo haya visado el contrato de trabajo y certifique las jornadas realizadas.

TABLA 4. EMPLEADOS Y DESEMPLEADOS EN EL SECTOR AGRARIO

Años	Empleados en agricultura, ganadería, caza y silvicultura (*)	Desempleados en el sector agrario. (*)
1990	1.391.100	200.500
1991	1.251.700	196.200
1992	1.167.000	193.100
1993	1.707.800	212.500
1994	1.072.200	224.500
1995	1.040.000	244.500
1996	1.015.000	234.200
1997	1.011.000	249.200
1998	1.005.000	225.300
1999	958.400	207.600

(*) La definición del sector es diferente en la fuente utilizada según se refiera a la mano de obra empleada o al número de desempleados.

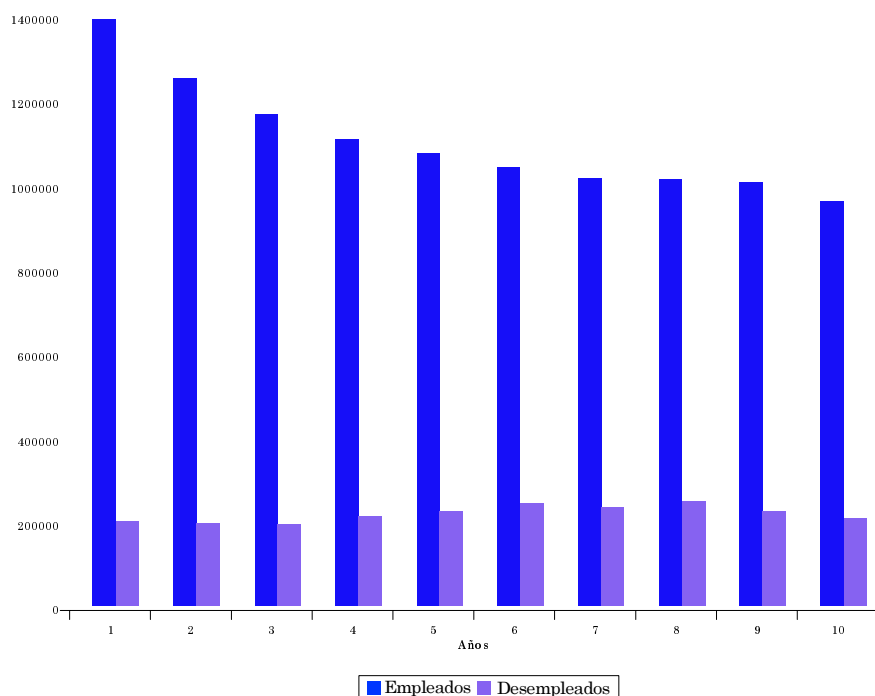
Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Marzo, 2000.

español en el periodo 1990-2000. Particularmente ilustrativa es la evolución del empleo absorbido por este sector que, para el periodo considerado, ha sufrido un descenso del 31'1 %.

El descenso en el empleo agrario tiene también su expresión en la disminución del número de jornadas trabajadas. La Tabla 5 y el Gráfico 5 muestran la evolución del número global de jornadas trabajadas en Andalucía y Extremadura para el periodo 1984-98. Globalmente el número de jornadas trabajadas ha descendido en un 8'3 %, descenso que ha sido particularmente intenso en Extremadura —34 %— mientras que en Andalucía, el número de jornadas trabajadas en 1998 eran un 2'36 % menos que las trabajadas en 1984.

Con un creciente número de beneficiarios del subsidio, según se ha mostrado en las Tablas 1, 2 y 3, un número de jornadas

GRÁFICO 4. EMPLEADOS Y DESEMPLEADOS EN EL SECTOR AGRARIO



trabajadas que desciende anualmente según muestra la tabla 5, el requisito de un número mínimo de jornadas reales trabajadas para poder acceder a la percepción del subsidio es una barrera de acceso al sistema de protección cada vez más difícil de sortear..

Para contribuir a paliar esta situación el INEM destina créditos con cargo a sus presupuestos anuales para fomentar empleo a través de la ejecución de programas dirigidos a trabajadores eventuales desempleados ¹⁴; estas dotaciones constituyen el Plan de Empleo Rural o Programa para el Fomento del Empleo Agrario. El Plan de Empleo Rural (PER) se articula esencialmente con base en acuerdos entre el INEM y los ayuntamientos de es-

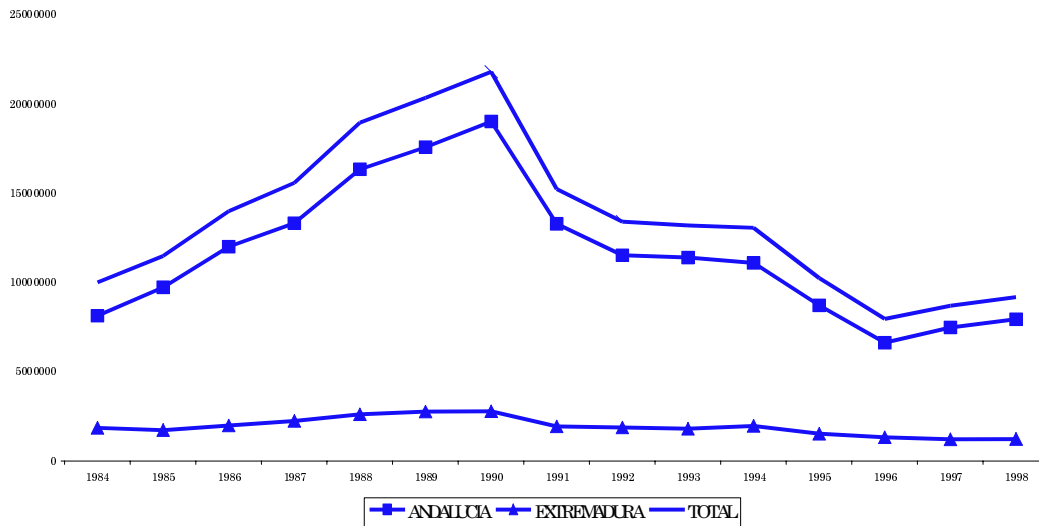
¹⁴ Los trabajadores cuya contratación se pretende fomentar son trabajadores eventuales agrarios, si bien no con carácter exclusivo. De manera especial los trabajadores más beneficiados son los de menor cualificación los cuales han de representar con carácter general el 80 % del total de trabajadores contratados.

TABLA 5. NÚMERO DE JORNADAS TRABAJADAS

AÑO	Andalucía	Extremadura	Total
1984	8.139.445	1.873.114	10.012.559
1985	9.746.235	1.744.210	11.490.445
1986	12.012.772	1.999.848	14.012.620
1987	13.344.692	2.259.007	15.603.699
1988	16.347.097	2.631.672	18.978.769
1989	17.594.442	2.766.778	20.361.220
1990	19.029.995	2.784.848	21.814.843
1991	13.311.245	1.941.299	15.252.544
1992	11.530.077	1.880.688	13.410.765
1993	11.405.646	1.804.530	13.210.176
1994	11.105.244	1.982.339	13.087.583
1995	8.723.249	1.533.489	10.256.738
1996	6.630.444	1.324.214	7.954.658
1997	7.485.104	1.226.661	8.711.765
1998	7.946.919	1.234.850	9.181.769

Fuente: INEM.

GRÁFICO 5. NÚMERO DE JORNADAS TRABAJADAS



tas dos regiones, con la intención de que los trabajadores eventuales agrarios inscritos en el REASS participen, a través del correspondiente contrato de trabajo, generalmente, en la ejecución de obras de infraestructuras responsabilidad de los municipios.

La normativa establece que se considera como situación de alta en el REASS y, por tanto, computable en la determinación del periodo de cotización el tiempo que el trabajador haya estado cotizando al REASS con ocasión del trabajo realizado en obras afectadas al Acuerdo para el Empleo y Protección Social Agrarios, u otras asimiladas.

Los créditos que el INEM habilita para financiar estas obras cubren los costes salariales y de cotización al REASS de los trabajadores eventuales agrarios contratados para la ejecución de proyectos que cumplan dos requisitos ¹⁵:

¹⁵ Los créditos también subvencionan otras medidas relacionadas con la formación profesional ocupa-

a) que estén relacionados con el desarrollo del medio rural, con la conservación y desarrollo del patrimonio forestal y el medio ambiente y con la creación y mejora de infraestructuras y b) que su ejecución no coincida temporalmente con las campañas agrícolas de la zona.

De esta forma este tipo de actuaciones persiguen dos objetivos, por una parte sirven como complemento de renta para trabajadores eventuales en épocas de escasa actividad agrícola y por otra parte suponen la posibilidad para el trabajador de justificar un número adicional de jornadas trabajadas que le permitan acceder al cobro del subsidio agrario.

Para el caso de Andalucía, los créditos habilitados para los planes de empleo rural se recogen en la Tabla 6.

cional y con la puesta en funcionamiento de casas de oficio.

TABLA 6. CRÉDITO TOTAL ASIGNADO POR EL INEM A LOS PLANES DE EMPLEO RURAL EN ANDALUCÍA (*).
Millones de pesetas corrientes

1984	4.417,68
1985	8.709,77
1986	9.876,2
1987	11.045,7
1988	11.379,25
1989	12.430,01
1990	12.097,34
1991	12.401,2
1992	11.286,9
1993	14.704,28
1994	11.748,37
1995	16.942,4
1996	15.540,57
1997	19.024,5
1998	24.832,84
1999	22.157,51
2000	19.075,93 (**)

(*) Incluye: Presupuesto ordinario, Fondo Social Europeo, y créditos extraordinarios por inclemencias climatológicas.

(**) A esta cantidad hay que añadir 790 millones establecidos en el Convenio INEM-Junta de Andalucía acogidos a la Orden Ministerial de 19/12/97.

Fuente: INEM.

4. EVOLUCIÓN DEL GASTO POR SUBSIDIO AGRARIO

La cuantía del subsidio por desempleo es del 75 % del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento para los trabajadores no eventuales, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y comprenderá, además, la aportación del trabajador al REASS durante el periodo de percepción del subsidio. Para 1999 y trabajadores mayores de dieciocho años, el

salario mínimo interprofesional diario fue de 2.309 ptas.

Actualmente y con carácter general ¹⁶, la duración del subsidio es de 180 días repartidos a lo largo de los doce meses del año de la siguiente forma: el número máximo de días de percepción del subsidio es igual a la diferencia entre treinta y el número de días que el beneficiario declara como trabajadas. Este mecanismo de cómputo es, a nuestro juicio, el origen de un potencial comportamiento fraudulento en la percepción del subsidio agrario.

Las cifras más significativas relacionadas con la evolución del gasto por subsidio agrario se muestran en las Tablas 7 y 8 así como en los gráficos 6 y 7.

La Tabla 7 muestra que para el periodo considerado, el gasto total que el subsidio agrario supone para el INEM se ha multiplicado por más de 2'5.

Según se desprende de la Tabla 8 medido en pesetas constantes de 1984 el gasto que el subsidio agrario en Andalucía representa para la Administración Pública aumentó en el periodo 1984-98 en un 76'3 %.

5. LA PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES EVENTUALES AGRARIOS Y EL FRAUDE

Existe una triple perspectiva desde la que la opinión pública puede percibir comportamientos fraudulentos anidados en el sistema integrado de protección de los trabajadores eventuales agrarios.

En primer lugar se cuestiona la eficiencia con la que se gestionan los fondos que el INEM destina a la financiación de obras de infraestructura, para cuya ejecución se contrata prioritariamente a trabajadores eventuales agrarios en situación

¹⁶ Para trabajadores mayores de 52 años que se benefician del subsidio especial, la duración anual del subsidio es de 360 días.

TABLA 7. GASTO EN CONCEPTO DE SUBSIDIO AGRARIO POR PROVINCIAS
(Millones de pesetas corrientes)

Años	ANDALUCÍA								
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total
1984	1.064	4.580	5.103	4.111	1.840	4.352	3.655	9.383	34.088
1985	1.102	4.005	5.289	4.342	2.383	4.746	3.384	10.091	35.342
1986	1.870	5.073	7.263	6.654	3.608	6.273	4.630	13.375	48.746
1987	2.128	5.718	8.500	7.999	5.120	6.818	5.102	16.563	57.948
1988	2.558	6.060	10.296	9.414	6.592	7.225	5.750	18.707	66.602
1989	3.188	7.069	12.001	10.580	7.672	7.269	6.562	21.208	75.549
1990	3.584	7.257	13.188	11.699	8.754	7.789	7.409	23.108	82.788
1991	3.711	6.620	13.766	11.929	7.673	9.133	7.891	21.193	81.916
1992	3.442	6.570	14.269	11.874	6.541	9.617	8.206	20.137	80.656
1993	3.768	7.371	15.617	12.417	7.657	10.694	9.091	21.323	87.938
1994	3.826	7.891	16.165	12.962	7.947	10.937	9.545	22.454	91.727
1995	4.322	9.391	18.315	14.925	9.269	12.655	10.866	26.564	106.307
1996	4.432	9.620	18.785	15.925	9.607	12.822	11.544	27.392	110.127
1997	4.583	9.885	19.252	16.268	9.594	13.747	11.969	27.551	112.849
1998	4.991	10.470	20.566	17.402	9.973	14.973	12.892	29.757	121.024

Fuente: INEM.

TABLA 8. GASTO EN CONCEPTO DE SUBSIDIO AGRARIO POR PROVINCIAS
(Millones de pesetas constantes)

Años	ANDALUCÍA								
	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Total
1984	1.064	4.580	5.103	4.111	1.840	4.352	3.655	9.383	34.088
1985	1.123	3.719	4.911	4.032	2.213	4.407	3.142	9.370	32.817
1986	1.563	4.241	6.072	5.563	3.016	5.244	3.871	11.182	40.754
1987	1.681	4.516	6.714	6.318	4.044	5.385	4.030	13.082	45.771
1988	1.912	4.530	7.697	7.038	4.928	5.401	4.299	13.985	49.791
1989	2.225	4.935	8.378	7.386	5.356	5.074	4.581	14.805	52.740
1990	2.329	4.715	8.569	7.602	5.688	5.061	4.814	15.015	53.794
1991	2.250	4.014	8.348	7.234	4.653	5.538	4.785	12.851	49.673
1992	1.956	3.734	8.109	6.748	3.737	5.465	4.664	11.444	45.838
1993	2.052	4.015	8.506	6.763	4.170	5.824	4.951	11.813	47.895
1994	2.004	4.134	8.468	6.790	4.163	5.729	5.000	11.762	48.049
1995	2.157	4.688	9.143	7.450	4.627	6.317	5.424	13.260	53.067
1996	2.141	4.648	9.076	7.694	4.642	6.195	5.577	13.234	53.208
1997	2.326	5.017	9.772	8.257	4.870	6.977	6.075	13.984	57.278
1998	2.479	5.200	10.214	8.643	4.953	7.436	6.403	14.779	60.106

Fuente: INEM.

GRÁFICO 6. GASTO EN CONCEPTO DE SUBSIDIO AGRARIO POR PROVINCIAS
(Millones de pesetas corrientes)

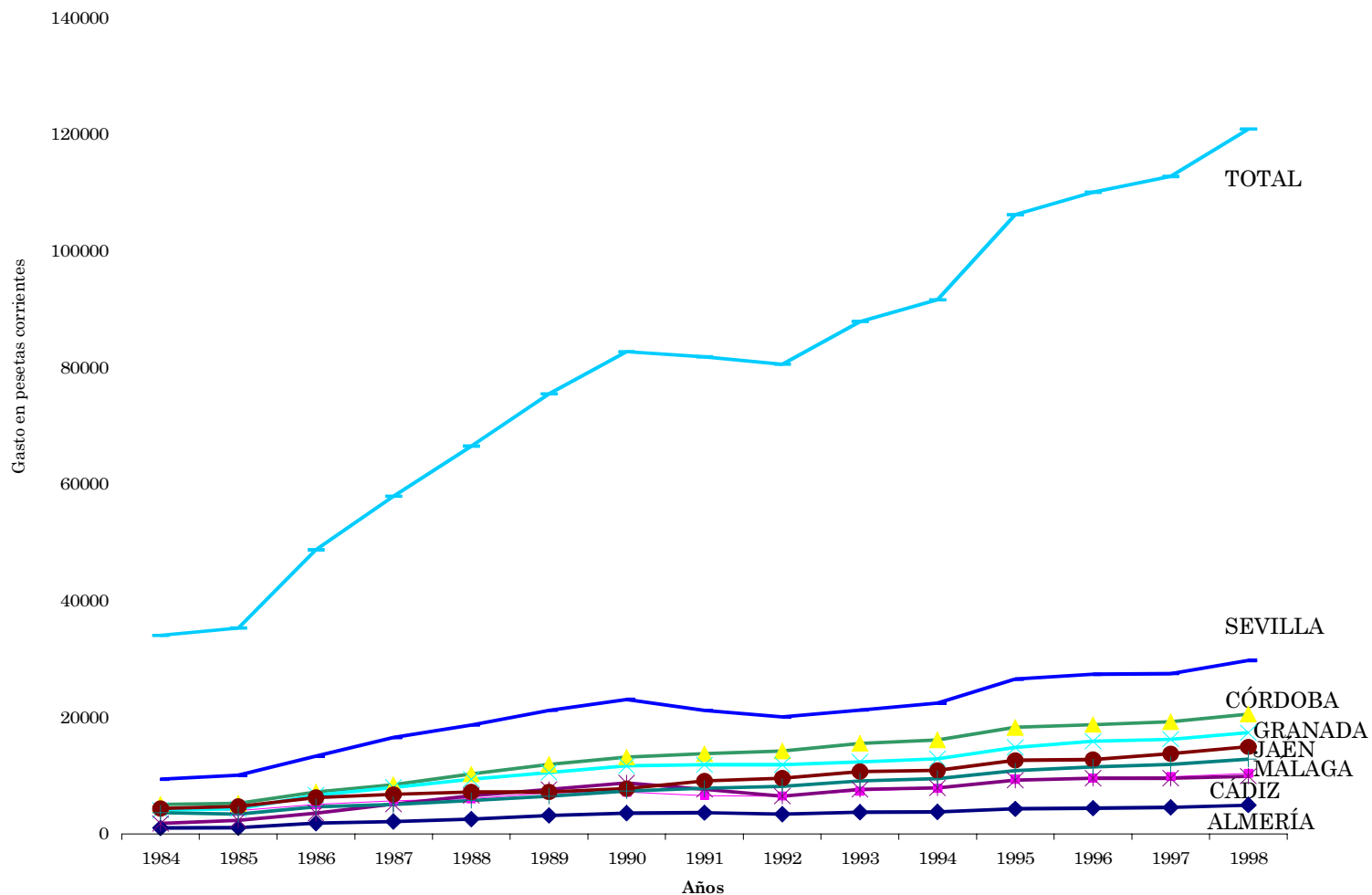
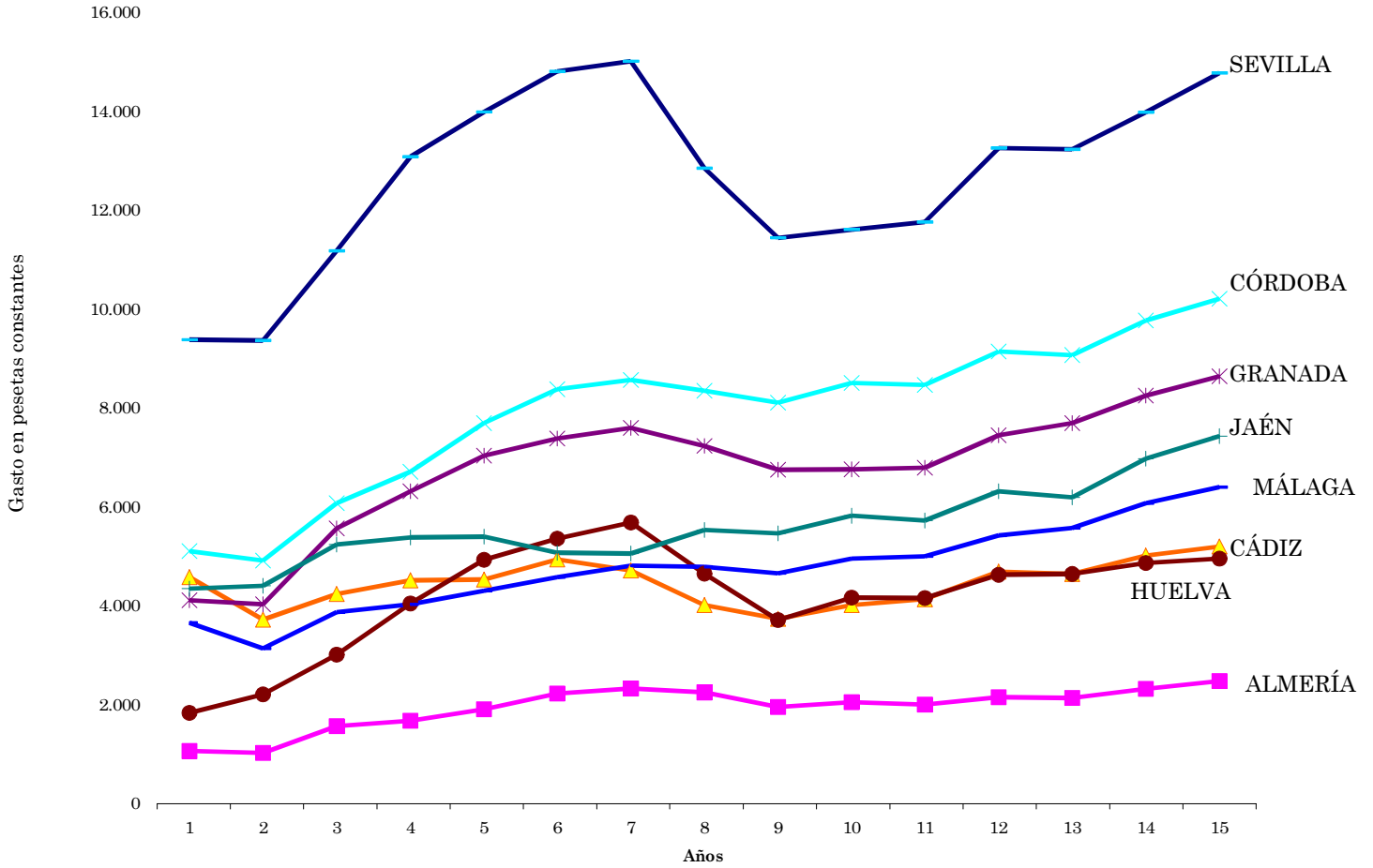


GRÁFICO 7. GASTO EN CONCEPTO DE SUBSIDIO AGRARIO POR PROVINCIAS
(Millones de pesetas constantes)



de desempleo. En no pocos ayuntamientos los fondos del Plan de Empleo Rural se utilizan por ejemplo para el montaje de la caseta de feria ¹⁷. La ejecución de las obras se dilata frecuentemente en el tiempo con la única intención de aumentar el número de jornadas trabajadas y con ello facilitar el acceso de los trabajadores eventuales contratados al subsidio agrario.

En segundo lugar, la potestad de la autoridad municipal en la decisión de contratación de trabajadores eventuales para la ejecución de obras de infraestructura puede devenir en prácticas de clientelismo político. La identificación de la autoridad municipal como empleador y catalizador del acceso al subsidio a un tiempo puede influir sobre el comportamiento electoral de los beneficiarios. Junto a este fenómeno, la concesión de jornadas falsas por parte de alcaldes con el fin de facilitar el acceso de algunos

vecinos al cobro del subsidio, ha derivado en conocidos procesos judiciales.

Finalmente pero no por ello menos importante, el comportamiento fraudulento puede estar en el sistema de acceso al cobro del subsidio agrario ¹⁸. Las causas de este comportamiento fueron objeto de estudio en Cansino (1996). Los datos que a continuación se ofrecen pueden ilustrar esta afirmación.

La Tabla 9 y el Gráfico 8 muestran la evolución de los beneficiarios del subsidio agrario clasificados según su sexo y el número de jornadas reales que declaran trabajar en cada mes. La mayor parte de las mujeres beneficiarias declaran haber trabajado al mes entre 0 y 7 jornadas ¹⁹ en definitiva, las necesarias para que en cómputo anual alcancen el mínimo de 35 jornadas establecidas legalmente.

TABLA 9. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO AGRARIO SEGÚN SEXO Y NÚMERO DE JORNADAS MENSUALES TRABAJADAS.

Años	TOTAL			VARONES			MUJERES		
	Total	De 0 a 7 jornadas trabajadas en el mes	Más de 7 jornadas trabajadas en el mes	Total	De 0 a 7 jornadas trabajadas en el mes	Más de 7 jornadas trabajadas en el mes	Total	De 0 a 7 jornadas trabajadas en el mes	Más de 7 jornadas trabajadas en el mes
1990	294,7	185,2	109,4	160,8	91,7	69,1	133,9	93,5	40,0
1991	236,6	145,2	91,1	115,9	63,3	52,4	120,4	81,7	38,7
1992	201,4	133,4	68,0	98,5	62,1	36,3	102,9	71,3	31,6
1993	223,9	156,7	76,2	109,1	72,4	36,7	114,8	84,3	30,5
1994	227,2	161,7	65,4	109,2	72,4	36,8	118,1	89,3	28,8
1995	216,1	165,2	50,9	104,2	75,1	29,1	111,9	90,1	21,8
1996	192,3	152,5	39,8	93,5	69,3	24,2	98,8	83,2	15,6
1997	192,7	151,0	41,7	91,1	68,1	23,8	100,8	82,9	17,9
1998	201,6	156,6	45,0	93,2	68,4	28,4	108,4	88,2	20,1
1999	210,7	167,9	42,8	94,0	71,3	22,7	116,6	96,5	20,1

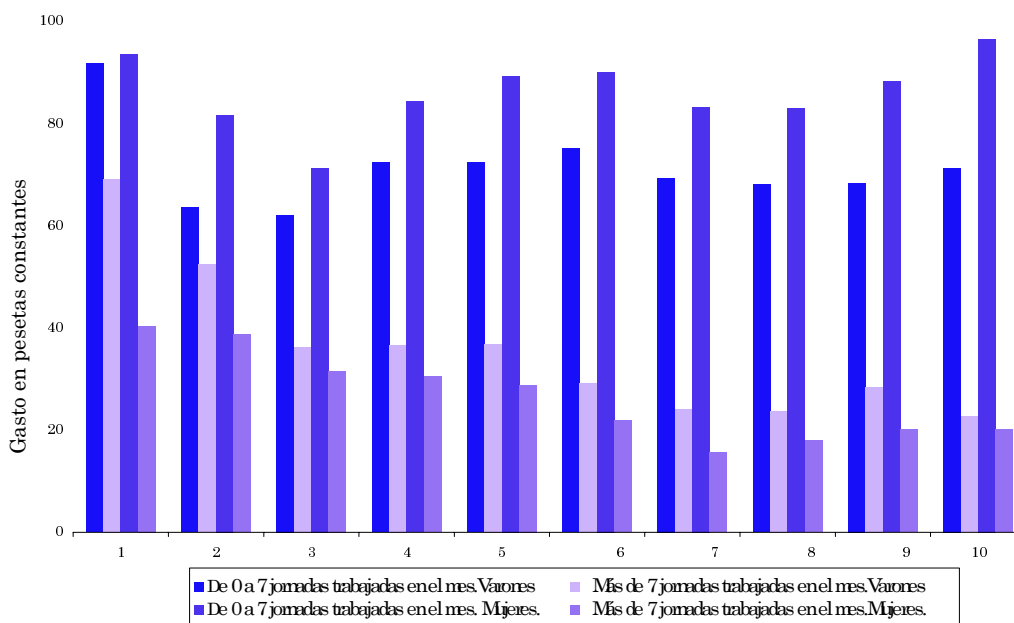
Fuente: INEM.

¹⁷ Este comportamiento es particularmente relevante por los efectos «crowding in» asociados a la inversión en capital público básico que dejan de producirse como consecuencia de la ineficiente gestión pública, fenómeno que no es característico de ningún sector económico sino de la gestión pública realizada en cada caso. *Vid.* ASCHAUER (1989 a y 1989b) y CARAMÉS y LAGO (199).

¹⁸ Para un tratamiento de esta cuestión desde la perspectiva de la Teoría de la Evasión Fiscal véanse CANSINO (1996) y CANSINO y GÓMEZ (1997).

¹⁹ En el caso de los varones el porcentaje de beneficiarios que declaran trabajar entre 0 y 7 jornadas es notablemente inferior al de las mujeres.

GRÁFICO 8. BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO AGRARIO SEGÚN SEXO Y NÚMERO DE JORNADAS TRABAJADAS



En Cansino y Román (1998) explicamos que este comportamiento diferencial entre varones y mujeres, con respecto al número de jornadas que se declaran trabajar al mes, está relacionado con la entrada de la segunda renta al mercado de trabajo con la única finalidad de acceder a la percepción del subsidio agrario. Para ello, dentro de un modelo de oferta de trabajo en la que la unidad de decisión es la familia²⁰, suele haber un trasvase de jornadas entre la primera y la segunda renta mediante la colaboración del empleador²¹. El resultado final es que el INEM recibe mensualmente la comunicación del número de

jornadas trabajadas una vez que la primera y la segunda renta se han garantizado el acceso al subsidio.

Como ha indicado Talego (1995), los grupos domésticos jornaleros no sólo aparecen como unidades de consumo sino también, como una unidad indispensable en la búsqueda de recursos económicos al diseñar una estrategia conjunta en función de la cantidad total de trabajo disponible. En parte dicha estrategia consiste en aumentar, en la medida de lo posible, el número de individuos de la unidad familiar que tiene derecho a la percepción del subsidio agrario. Véase en este sentido también Cansino y Gómez (1997).

²⁰ Este es el modelo desarrollado en CANSINO (1996) y CANSINO y GÓMEZ (1996). Véase también en este sentido TALEGO (1995).

²¹ El empleador debe comunicar al INEM el número de jornadas trabajadas al mes, pudiéndose llegar a acuerdos económicos con los beneficiarios que incurren en fraude participando de una parte del volumen total de ingresos recibidos en concepto de subsidio agrario.

6. CONCLUSIONES

Como conclusiones podemos establecer lo siguiente:

1. Para el periodo 1984-2000, el aumento del número de beneficiarios del subsidio agrario en Andalucía, ha sido del 29,4 %.

2. Si incorporamos la variable sexo en el análisis de la evolución del número de beneficiarios del subsidio, puede concluirse que el aumento en la cifra global de beneficiarios del subsidio se ha debido exclusivamente al aumento del número de mujeres beneficiarias, aumento que ha compensado sobradamente el descenso en el número de varones beneficiarios.

3. Si consideramos la edad de los beneficiarios los resultados determinan que el intervalo de edad en el que se sitúa el mayor número de beneficiarios es el comprendido entre los 25 y los 54 años, siendo el número de mujeres superior al de varones en unas diez mil personas.

4. El número de jornadas trabajadas en el sector agrícola ha descendido en un 8,3 % durante el periodo considerado y en las regiones beneficiarias del subsidio; este descenso ha sido especialmente intenso en Andalucía donde el número total de jornadas trabajadas descendió en un 34 %.

5. El descenso en el número de jornadas trabajadas dificulta el acceso de los trabajadores eventuales al cobro del subsidio agrario debido a la obligación de justificar un número mínimo de jornadas anuales. La Administración ha intentado mitigar esta situación con la financiación de planes de ocupación relacionados con la inversión pública en infraestructura.

6. El gasto por subsidio agrario medido en pesetas constantes experimentó un aumento del 62,7 % en el periodo 1984-98; la mayor parte de ese crecimiento —el 76,3 %— fue debido al aumento del gasto en Andalucía.

7. Finalmente, los posibles comportamientos irregulares anidados en el SDTEA están relacionados con la eficiencia en la gestión de

los fondos destinados a infraestructuras, con comportamientos de fidelización del electorado y con el propio sistema de acceso al cobro del subsidio.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALLINGHAM, M.G. y A. SANDMO (1972): «Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis». *Journal of Public Economics* nº 1.
- CANSINO, J. M. (1996). «Incentivos y posibilidades de fraude al sistema de subsidio por desempleo del REASS». *Investigación Agraria*. Sección Economía. Vol. 11 (3). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- CANSINO, J. M. (1997). «Magnitud y efectos de la brecha fiscal en el mercado de trabajo agrario. El caso de la provincia de Sevilla». *Revista Española de Economía Agraria*, nº 180 (2). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- CANSINO, J. M. y GÓMEZ, F. (1997). «Subsidio agrario y cotización de trabajadores eventuales: efectos sobre el mercado de trabajo agrario andaluz». *Cuadernos de Estudios Empresariales*, nº 7. Universidad Complutense de Madrid.
- CANSINO, J. M. y ROMÁN, R. (1998). «Incidencia del subsidio agrario en el déficit financiero del régimen Espacial Agrario de la Seguridad Social». *Anales de Estudios Empresariales*. Universidad de Valladolid.
- CANSINO, J. M., GÓMEZ, F. y ROMÁN, R. (2000). «Some effects of sector public's intervention in the rural's labour market: The case of Andalusian and Extremadura regions». 56 Congress of the International Institute of Public Finance. Seville, August 28-31th. 2000.
- CASTILLO, S. y JIMENO, J. F. (1996): «¿Tiene el paro un componente demográfico?». *Papeles de Economía Española*, nº 67.
- CASTILLO, S.; DUCE, R. M. y JIMENO, J. F. (1994): «El mercado de trabajo en Andalucía: factores determinantes del paro masivo y persistente». *Boletín Estadístico de Andalucía* nº 18.
- FERNÁNDEZ CAVADA, J.L. (1994): «La población activa agraria y la participación de inmigrantes en el mercado de trabajo agrario». *Papeles de Economía Española*, nº 60/61.

GÓMEZ, F. (1999). *La Economía Política de la relación inflación-desempleo. Tesis doctoral*. Universidad de Sevilla. Mimeo.

LARRAIN, C. y VELASQUEZ, P. (1994): «Seguro de desempleo: enfoques teóricos y evidencia empírica». *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 47.

TALEGO, (1995): «Los grupos domésticos jornaleros: producción de hijos y preparación de la fuerza de trabajo. El caso de Lebrija». *Revista de Estudios Regionales*, nº 41.

RESUMEN: El subsidio agrario regulado por el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social desde 1984, es una de las tres actuaciones específicas que el sector público mantiene para el colectivo de trabajadores eventuales agrarios en las regiones de Andalucía y Extremadura. Este artículo tiene como objetivos determinar la evolución del número de beneficiarios del subsidio agrario así como de la cuantía que dicho gasto supone para la Administración Pública. En aquellas magnitudes donde las variables sexo y edad sean significativas, se han tenido en cuenta. El artículo también analiza la accesibilidad al subsidio agrario por parte de los trabajadores eventuales desempleados, teniendo en cuenta el requisito del número mínimo de jornadas que el trabajador debe acreditar ante la Administración para devengar el derecho al cobro del subsidio. Otros aspectos, como las prácticas fraudulentas que pueden estar relacionadas con este tipo de prestación asistencial de la Seguridad Social, también son tenidos en cuenta. Las cifras corresponden al periodo 1984-1999, coincidiendo el inicio de la serie con la entrada en vigor del SATEA.