

PROTECCIÓN SOCIAL EN ÁMBITOS RURALES

SOCIAL PROTECTION IN RURAL AREAS

EVA SOTOMAYOR-MORALES
UNIVERSIDAD DE JAÉN. ESPAÑA

RESUMEN

En el presente trabajo se pretende ofrecer un nuevo enfoque sobre los efectos sociales causados por los subsidios agrarios en las zonas rurales, tomando como caso el sur de España y los efectos del Plan de Empleo Rural, siendo estas unas medidas que han tratado de resolver los actuales desequilibrios intra-regionales en materia de ingresos y bienestar y que han ocasionado en la sociedad diferentes resultados. En este sentido, se ha pretendido profundizar en algunas de las razones fundamentales por las que los actores sociales perciben que el subsidio agrario no ha alcanzado el éxito esperado y sobre todo, como los actores sociales han organizado sus vida en torno a estas políticas a medio camino entre el empleo y la asistencia.

PALABRAS CLAVES

Economía rural. Subsidio. Políticas agrarias. Desigualdad social. Intervención social.

ABSTRACT

This article intends to offer a new approach to the social effects caused by agrarian subsidies in rural areas, taking as example the case of Southern Spain and the Rural Employment Plan effects, as those measures have tried to solve the current inter-regional imbalances with regard to income and welfare, having different impacts on the population of this area. Also, we intend to explore the reason why the agrarian subsidy has not reached the expected success and, specially, how social actors have organised its life around these policies halfway through employment and assistance.

KEYWORDS

Rural Economy. Grants. Agricultural Policy. Rural Poverty. Social Inequality.

Recibido: 2011.11.24. Revisado: 2012.03.30. Aceptado: 2012.04.18. Publicado: 2012.05.01.

Correspondencia: Eva Sotomayor Morales. Departamento de Psicología. Facultad de Trabajo Social. Edificio: C-5 Despacho 150. Campus de las Lagunillas, s/n. 23071. Jaén. Tfno.: (00-34) 953213444 E-mail: esotoma@ujaen.es

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende una aproximación de los efectos sociales que tienen los planes y subsidios de desempleo en el medio rural tomando como referencia los cambios de las políticas agrarias en los últimos años. En este caso se procura una comprensión del fenómeno desde la percepción que tienen los propios trabajadores y trabajadoras que han experimentado el trabajo desde el subsidio tomando como caso las zonas rurales del sur de España, en concreto Andalucía. Se parte de la idea de que la puesta en marcha del Plan de Empleo Rural y la creación del subsidio agrario, como medidas que buscaron resolver los desequilibrios intrarregionales de rentas y de bienestar, han cosechado diversos resultados. En este sentido, pretendemos ofrecer una aportación observando el secular discurso plural respecto de la “cuestión social agraria” que hoy en día sigue generando enfrentamientos políticos y sociales ante la pertinencia o no de las políticas públicas redistributivas.

Para ello se han tomado como referencia algunos estudios y discursos que evidencian algunas razones fundamentales por las que entendemos que no ha tenido estas medidas todo el éxito esperado. No obstante, hemos observado cómo, desde su puesta en marcha, estas políticas compensatorias han supuesto la generación de un valor añadido para la sociedad rural al tener un efecto multiplicador en la generación de riqueza, una eficacia redistributiva dentro del ciclo económico y, por consiguiente, una influencia decisiva en el esperado cambio social propuesto.

Es necesario, a modo introductorio, atender a las diferencias entre los conceptos y medidas creadas en el orden de las reformas agrarias, debido a que a menudo en el lenguaje cotidiano se emplean términos erróneos para definir este tipo de medidas. El subsidio agrario, se trata de una prestación asistencial del REASS (*Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social*), aprobada en 1984 a la que podían acceder los adscritos a este Régimen, y que se creó para compensar los problemas derivados de la alta dependencia de los jornaleros de Andalucía y Extremadura a la actividad agraria y las altas tasas de paro en estas zonas. Para estar de alta en este régimen, los jornaleros tienen que pagar una cotización a medida, la cartilla agraria. Ésta, además de dar derecho a la prestación por desempleo, les permite acceder a una pensión mínima si acumulan el tiempo de cotización requerido.

El PER (*Plan de Empleo Rural*)¹, que en 1996 cambió su denominación por la de AEPSA es un

programa de inversiones. Naturalmente entre el PER y el subsidio agrario existe una estrecha conexión, pero ambas actuaciones públicas son de naturaleza diferente, a pesar de que ambas figuras (el subsidio y los Planes) han tenido su origen en la intención de compensar los desequilibrios territoriales que han operado en detrimento del bienestar del ámbito agrario de Andalucía y Extremadura.

En función de esta realidad, se pretende, en definitiva, realizar una aproximación al debate generado por la vulnerabilidad de las zonas rurales altamente dependientes de la economía agraria y, por consiguiente, de las políticas de subsidios en torno a la adversidad de la opinión pública generada al respecto y la estigmatización del fenómeno, todo ello desde un análisis comprensivo en la dualidad de ventajas y desventajas de tales medidas.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: LA INculpACIÓN DE LOS POBRES

El debate que desde la última década del siglo XX y hasta hoy en día está teniendo lugar en la sociedad europea, suscitado por las modificaciones en la políticas nacionales en torno al desempleo, demanda una reflexión acerca de estos cambios a la luz de las aportaciones de la teoría social y económica, cuyas disciplinas se han ocupado durante siglos de las consecuencias de la intervención del Estado ante las carencias sociales y económicas de los ciudadanos y sus efectos en la articulación social de las naciones. Por tanto, la estigmatización del desempleo y el ataque a las políticas sociolaborales de los colectivos más vulnerables del mercado no son una cuestión contemporánea.

En este sentido, autores como López (1996), en su detallado análisis histórico de las políticas de protección social, sostiene que las expresiones más modernas y adelantadas del pensamiento económico, no son sino una nueva lectura de la realidad basada en los planteamientos más arcaicos e inmovilistas del pensamiento liberal de los siglos XVIII y XIX, si bien se presentan en la actualidad como novedosas propuestas políticas. Recuerda el autor que la historia nos demuestra como las políticas sociales orientadas a la mejora del bienestar de las poblaciones más deprimidas han estado envueltas en polémicas que perduran en la actualidad, estableciéndose el debate entre la legitimidad de la promoción de los vulnerables mediante subsidios o la inculpación al

propio pobre de su dependencia. Observamos así que el actual debate sobre la oportunidad de los subsidios agrarios supone retornar a la famosa disputa habida entre Domingo de Soto y el humanista valenciano Luis Vives², con las precauciones que implica el cambio de contexto histórico. Ello nos evidencia que, cada vez con más incidencia, la acción de los gobiernos en relación con las leyes de protección social depende de la comprensión que se haga del concepto de la pobreza, en función a su vez de la opinión social hegemónica en cada contexto social.

Del mismo modo, las fuentes generadoras de opinión e influencia en las políticas gubernamentales con resonancia en los actuales planteamientos se encuentran, entre otras, en las teorías de VW. Pareto y R. Malthus, para quienes el origen de la desigualdad social había que buscarlo en la propia naturaleza. Este último, enemigo acérrimo de las leyes de protección social y beneficencia pública, sostenía que el Estado no debía procurar asistencia a los pobres, ya que esto contribuiría a mantener una población de indigentes holgazanes, cómodamente arraigados en la dependencia de estas ayudas, que no buscarían en el trabajo la solución a sus problemas. Los pobres, según Malthus, debían recibir el estímulo de la sociedad basado en la recompensa del trabajo y el castigo de la indolencia. En definitiva, concebía las ayudas públicas orientadas a la redistribución de la riqueza como un insulto a la clase trabajadora, a la cual el Estado privaría de una parte de sus bienes obtenidos por su esfuerzo y laboriosidad en aras de compensar la holgazanería y la inmundicia que, por lo demás, estimaba inevitable.

La concepción de la pobreza como “mal necesario” representó ya en los siglos XVIII y XIX un postulado en el cual se posicionaban diferentes pensadores además de los citados. Por aquellos tiempos, en los que la industrialización absorbía a grandes masas de inmigrados del medio rural, el desempleo ocupaba un lugar destacado como factor de deterioro de la vida obrera. Según Geremek (1998), en 1748 la ocupación estaba sometida a diversas oscilaciones de entrada y salida de obreros necesarios para la industria. De este modo, era usual encontrarlos junto a sus familias recibiendo, en determinadas épocas de desempleo, ayudas de beneficencia.

No obstante, las ideas maltusianas acerca de la política social tendrían sus secuelas entre otros analistas estadounidenses del siglo XIX con teorías como aquellas para las que los que solicitaban asistencia eran los causantes directos de su propia situación y de que el desempleo era un problema exclusivo de los indolen-

tes e ineficientes consecuencia del castigo que recibían por la falta de trabajo y eficiencia (Torres, 1996).

Esta “enfermedad” del pauperismo, tratada con matices de biología darwiniana, tiene la pretensión, no siempre evidenciada, de negar cualquier compensación por parte del Estado a las situaciones de carencia para interpretar la desigualdad como objeto de terapia más que como una situación sobrevenida por las contradicciones de la estructura social. Por tanto, el debate queda desde entonces cerrado en una aporía entre la consideración de la necesidad como un efecto de las fuerzas sociales, y por tanto sólo compensables desde una adecuada política basada en una concepción de los derechos sociales, o de una visión de inculpación a quienes no han “sabido” orientar el sentido de su vida, objeto entonces, si acaso, del voluntarismo de la caridad privada.

Para evidenciar los efectos de estas cosmovisiones de la necesidad social, Canales (1999), hace un ejemplar recorrido por la Inglaterra Victoriana del siglo XIX a través del cual describe cómo las políticas de beneficencia comenzaban a ser objeto de diversas críticas, sobre todo por parte de los ideólogos del liberalismo económico. Así aparece entre otros, en los postulados de teorías como la de David Ricardo, quien entiende que el sistema de asistencia a la pobreza resulta contraproducente y caro: *“contraproducente porque distorsionaba las leyes del mercado al asegurar a los pobres residentes en cada parroquia la asistencia, lo que desincentivaba la busca de trabajo y favorecía la reducción de los salarios ofrecidos por los patronos. Caro porque el mantenimiento de esta población pobre sin estímulos corría a cargo de los contribuyentes”*.³

Los efectos de estas opiniones consideradas de corte maltusiano, tuvieron como consecuencia la extinción de la antigua Ley de *enclosures*⁴ y a imponer un nueva Ley de Pobres, la del año 1834, cuyo principio inspirador fue disuadir a la población de recurrir a la ayuda institucional, haciendo poco atractivas las ayudas y ahorrar los costes del Estado dedicados a los gastos sociales (Gorz, 1997). Muestra de ello han sido los efectos diversos que se pusieron de manifiesto a partir de esta nueva Ley. La primera consecuencia fue la renuncia de gran parte de la población a estas ayudas que conllevó a un decremento en el número de personas beneficiarias de la nueva Ley⁵. Este hecho supuso efectivamente un ahorro en los gastos estatales pero no una mejora de la situación de la población, al contrario de lo que muchos propulsores de esta ley auguraron. También dio lugar a un empobrecimiento de la clase

trabajadora, a una bajada de los salarios reales, a un incremento de las tasas de paro y a un aumento de la desigualdad entre diferentes sectores. Otra consecuencia fue que la pobreza comenzara a tener un origen distinto a lo que anteriormente se observaba; Comenzaron a existir pobres de manera estacional, por determinadas circunstancias de la vida laboral, antes no evidenciadas. Por último, aumentó el clima de crispación y conflictividad social, generado esto por la incertidumbre de las clases trabajadoras y la amenaza real que para muchas familias suponían los estados carenciales.⁶

A mediados del siglo XX se empiezan a olvidar los presagios malthusianos de épocas pasadas (López y Ortiz, 1996) y los gobiernos occidentales adoptan políticas orientadas a la paz social. Pero acabada esta época, donde reinaba la “economía de la abundancia”, en los años setenta del siglo XX comienza a retornar el viejo debate político que acusa a los estados del coste de las prestaciones sociales como una amenaza de las libertades individuales. El debate repite la afirmación de que aquellos que se acogen a las ayudas públicas son poco menos que holgazanes e imprevisores de su destino, fundado en la disciplina como incentivo necesario para la búsqueda del sustento y bajo una ideología cuya ética se basa en el sacrificio del trabajo.

Según el discurso de Louchheim, en 1996, la dependencia de la beneficencia se había convertido para algunos en un modo de vivir y en una falsa economía de la parsimonia. Milton Friedman, insistiendo en esta misma ideología, subrayaba que bajo esta lógica, los países están *cada vez más divididos en dos clases de ciudadanos: unos, los que reciben ayuda y otros los que la pagan. Los que la perciben tienen escasos incentivos para ganar dinero” y deberían ser [...] ciudadanos que confían en sí mismos en vez de menores tutelados por el Estado*⁷

El debate que pone en entredicho la intervención del Estado para compensar las desigualdades generadas por el mercado de trabajo, las políticas redistributivas y las prestaciones sociales, aún continúan en la actualidad filtrándose en las doctrinas contemporáneas, como un “pensamiento único”, con influencia sobre todo en las ciencias económicas y sociales, dando pie al mismo discurso social que tiende a justificar la eliminación de ayudas públicas, sobre todo las destinadas a las políticas de protección social.

Desde una óptica diferente, López Keller (1990) pone en cuestión las viejas resistencias liberales que ven en el Estado un mero guardián del orden público

para demostrar el decisivo papel que tiene en la protección de los grupos más débiles; siendo además en el ámbito de las relaciones laborales donde se pone de manifiesto la importancia que tienen las políticas reguladoras o sus carencias. En este mismo sentido, según señala Álvarez (1990), la historia ha demostrado que toda sociedad moderna siente la necesidad de erigir un sólido sistema de prestaciones sociales públicas, sobre todo en momentos de crisis; de lo contrario quedan frustrados los elementos motores del cambio de una parte importante de la población.

ÁMBITOS RURALES DEL SUR DE ESPAÑA

No son pocos los autores que han abordado el tema de la evolución de la pobreza en Andalucía⁸, tomando como referencia el periodo relativo a las dos últimas décadas. Siendo esta tendencia, sobre todo desde las ciencias sociales, de un creciente interés sobre los fenómenos políticos, económicos y sociológicos que han supuesto un cambio de dirección o una variación en muchos de los indicadores de pobreza de la región y un cambio en la distribución territorial de la misma.

De igual manera se han establecido diversas distinciones entre municipios andaluces según el nivel de vida, la dependencia de la economía agraria, la pobreza y los niveles de vida. Destaca de este modo por su interés el estudio de García (1999), por abarcar la franja temporal en el que tiene lugar el fenómeno estudiado y porque en este se analizan los cambios en los niveles de pobreza en las comarcas andaluzas desde el periodo de 1981 hasta 1991⁹, para posteriormente analizar la incidencia de las políticas económicas y sociales aplicadas en Andalucía¹⁰. Este periodo ha sido precisamente el inicio de la implantación de las reformas políticas a las que nos referimos.

Las zonas rurales del Sur de Europa, en la cual se ubica Andalucía, pertenecen a una zona excluida de los beneficios económicos y mercantiles que ha caracterizado la agricultura europea de los últimos años. El modelo productivo *de baja velocidad*, como describe Marmont (1994) en contraste con la *agricultura de alta velocidad* de las zonas integradas de la economía europea y la dinámica industrial, se beneficia de la mayoría de los subsidios y ayudas económicas destinadas a una agricultura marginada, y de las cuales, en cierto modo, depende para subsistir.

El proceso de la agricultura europea por el cual ésta cada vez se desvincula del territorio, tiene como contrapartida que en las zonas marginales del sur de Europa, la vinculación sea mayor con un número

cada vez mayor de agricultores de edad avanzada, poco productivos y pobres, aferrados al territorio en un contexto poco diversificado y altamente dependientes de la eventualidad de las cosechas.

Partiendo de este contexto desigual, se ha tomado como referencia una zona altamente dependiente de la economía agraria y de los subsidios agrarios, como el sur de España, donde se observan varios momentos que conforman el hilo conductor del presente estudio: la creación y el debate del subsidio agrario y del Plan de Empleo Rural /AEPESA y las reformas posteriores.¹¹

En cuanto a la centralidad que adquiere en este artículo la vulnerabilidad del marco contextual al que se hace referencia, cabe recurrir a aquellas referencias teóricas que apelan a la segregación espacial como explicación de ciertos fenómenos sociales. En este sentido, Castel (1999) en su diagnóstico del modelo social actual, distingue dos zonas contrapuestas que conviven en la realidad social: *las zonas integradas privilegiadas* y *las zonas de vulnerabilidad social*. Por ello, otorgándole en su interpretación del modelo social actual una destacada relevancia al ámbito espacial, este autor se refiere a las zonas integradas como soberanas. La integración se produce tanto a nivel social como a nivel espacial representado zonas de alto consumo, alta innovación, dinamismo tecnológico y disponibilidad de servicios. Generan, además, una situación de hegemonía política y social y en ellas se mueven las clases dominantes en ese universo cosmopolita de grandes ciudades interconectadas, haciendo uso de un consumo cada vez más individualista y productivista (Alonso, 1998).

Las otras zonas son espacios geográficos y sociales más distanciados de las primeras; son espacios de periferia no territorial. Las *zonas de vulnerabilidad social*, como las áreas rurales del sur de España, que cada vez generan más riesgo y mayor empleo precarizado, menores situaciones de seguridad, no poseen ninguna hegemonía en el orden de lo económico, ni capacidad de decisión¹². Estas zonas dependen de las decisiones ajenas y *tienden a generar una dinámica de tipo secundario, una dinámica de características residuales, donde se concentran de manera porcentualmente significativa las actividades más degradadas y los mayores niveles de actividad precaria, imperfecta, de baja innovación y de irregulares condiciones de contratación y realización del trabajo* (Alonso, 1998:54). Por tanto, *la zona de vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo con la fragilidad de los “soportes de proximidad” y “los lazos de sociabilidad”* (Castel, 1999:29).

La comprensión del ámbito rural andaluz con una alta dependencia del sector agrario, revela, por tanto, valiosas claves para su exploración,

Finalmente, la *sociología rural*, como eslabón fundamental de la cadena teórica esbozada en el presente trabajo, ilumina el campo donde batallan las estrategias y mecanismos generados en los procesos productivos del medio rural. No obstante, en la propia disciplina, cabe la necesidad de distanciarnos de las propuestas paradigmáticas que conciben lo rural en términos estáticos, evolucionistas, funcionalistas y, en definitiva, reduccionistas, frente a aquellas con las que se identifica la presente investigación, en las que se destaca el carácter complejo, cambiante, heterogéneo y dinámico de la ruralidad (González, 2002).

Dicho de otro modo, el entender el mercado de trabajo agrario de estos contextos, aparentemente, como más propios del pasado y el haber destacado la influencia de lo agrario en las economías rurales del Sur de España, aunque pudiera parecerlo, para nada ha propiciado el abordar el campo teórico del presente estudio desde dichas perspectivas simplistas o reduccionistas que elevan la influencia de las categorías *abstractamente económicas, como pueden ser los sectores productivos o factores productivos (trabajo o capital)* (Becattini, 1989:16-17). Por el contrario, tal y como señala González (2006), es necesario destacar la influencia de los procesos sociales para la comprensión de los ámbitos productivos en los contextos rurales ya que es la propia sociedad la que define sus formas de organizar la vida material y de intercambio.

En España, en 1982 se aprobaba la Reforma Agraria Andaluza y en 1984, durante la primera legislatura del PSOE¹³, tiene lugar el Acuerdo Económico y Social que dedica especial atención a la lucha contra el desempleo, poniéndose sobre la mesa todo un conjunto de programas y actuaciones para dar eficacia a una política pactada por el empleo, entre otras, el subsidio por desempleo.

En este ámbito político, para las regiones de Andalucía y Extremadura, la elevada tasa de desempleo agrario demandó la intervención de la Administración en tres direcciones: los planes de formación ocupacional, los planes de empleo rural (PER) y el subsidio por desempleo inserto en el *Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social* (REASS), constituyendo las tres medidas el *Sistema Integrado de Protección de los Trabajadores Eventuales Agrarios* (SIPTEA) (Cansino, 1997)

Todas estas políticas, nacen en un momento en el que el mercado de trabajo de Andalucía, se caracteriza por una disminución creciente de la tasa de ocupación agraria y un alto nivel de desempleo en este sector. Las estacionalidad del trabajo agrícola y, por lo tanto, la eventualidad que esto ha provocado, ha sido, junto con la pérdida de empleos en el sector, la causa de la fuerte movilidad que ha caracterizado al campesino andaluz, una movilidad que no sólo le ha llevado a buscar empleo en las zonas altamente productivas de España y el Centro de Europa, sino que le ha llevado también a otras zonas de “cosechas y temporadas” a lo largo de la geografía europea.

A partir de todo ello, una cuestión de gran interés ha sido si la puesta en marcha del subsidio agrario ha supuesto un aumento y mejora de la calidad de vida en los municipios andaluces o, por lo menos, en aquellos en los que este sistema de protección social ha tenido más incidencia. Ya que a menudo, el dilema se centra en la oportunidad o no de estas políticas de subsidios y subvenciones.

Una aportación en relación a este debate la encontramos en el Informe realizado por García (1999), cuya hipótesis es que la tasa de empleo en el sector agrícola ha dejado de ser una variable que explique la pobreza en el ámbito rural andaluz, debido a determinadas políticas aplicadas en el medio rural. *Las políticas citadas (PER) han debido contribuir a frenar la emigración rural a las grandes ciudades, permitiendo a esas personas una vida con más posibilidades dentro de su entorno o municipio. Ha fomentado la creación de empleo y ha generado una fuente de ingresos, gracias al trabajo contratado y al acceso de los trabajadores eventuales agrarios al subsidio de desempleo* (García, 1999).

Sin embargo, estas políticas de compensación a la estacionalidad del trabajo agrícola han gozado desde su puesta en marcha de un desprestigio social y político que las ha convertido en protagonistas de los debates públicos en torno al fraude y la ineficacia de la gestión de las actuaciones gubernamentales.

No han sido pocos los argumentos esgrimidos en torno a los diferentes tipos de comportamientos fraudulentos en relación al PER y al subsidio agrario. En este sentido observamos que los principales argumentos lo culpan de asegurar mediante métodos “deshonestos” el poder político municipal y el de incrementar “exacerbadamente” la renta de los residentes en los municipios y las infraestructuras de los mismos. Con lo cual, la opinión social generada se han podido observar en tres ámbitos de cuestionamiento: la libertad política del individuo, la co-

rrrecta gestión del gasto público y el cumplimiento de los objetivos de las medidas correctoras.

No obstante, por otro lado, se observa que existen ciertos efectos beneficiosos de estas políticas compensatorias de los efectos de la eventualidad y la escasa renta agraria, ya que al mismo tiempo que estos comportamientos irregulares se iban perpetuando en el ámbito rural andaluz, se han ido mejorando sus infraestructuras y sus niveles de vida.

Concretamente, un estudio realizado sobre la Evolución del Programa de Fomento de Empleo Agrario desde el año 2002 al 2004¹⁴, constata que se han ejecutado, en estos tres años, 7.966 obras y servicios en el territorio andaluz. Se han llevado a cabo mejoras en las redes de alcantarillado, iluminación y pavimentación y urbanización de calles, limpieza de cunetas y cauces urbanos de ríos, actuaciones en zonas medioambientalmente degradadas y proyectos de acondicionamiento de espacios públicos al igual que modernización de los sistemas de regadíos, creación de fincas agrícolas experimentales y mejoras en polígonos industriales, entre otras muchas. Además, estas actuaciones han proporcionado más de 6,5 millones de jornales a más de 350 mil trabajadores, fundamentalmente eventuales agrarios, que han obtenido mediante este Programa una ayuda para elevar en número sus peonadas, y de esta forma, una mayor facilidad para poder acceder al subsidio agrario, incrementando además sus rentas al trabajar en estas obras.

Tal y como concluye este estudio, el Programa de Fomento de Empleo Agrario ha supuesto para Andalucía un gran impulso a sus municipios rurales a través de la creación de una red de infraestructuras básicas necesarias y se han logrado minimizar los desequilibrios socioeconómicos existentes entre las diferentes áreas territoriales. Por otro lado, estas ayudas han contribuido a frenar la inmigración fijando la población en sus municipios, condición sine qua non para el incremento del bienestar y la inclusión social de las sociedades modernas.

Independientemente de que la eliminación de estas políticas públicas sea una realidad predecible o el giro político para su restitución haya sido sólo una “cuestión política”, lo cierto es que en veinte años algo más que el incremento de la calidad de vida se produce en estos pueblos. Nace una generación bajo este sistema de subsidio que genera un “modus vivendi” y una estructura social basada en la organización del trabajo en relación a una renta fija.

Las costumbres de un pueblo que percibe el subsidio como algo propio, la organización latente y

las normas sociales informales creadas en torno a la acumulación de “peonadas”¹⁵, la movilidad laboral y, en general, la organización del trabajo, producen como resultado un estado de circunstancias difícil de erradicar con un cambio en la normativa laboral, al menos sin efectos adversos.

Desde la puesta en marcha de estos subsidios hasta la actualidad, en el contexto de Europa, el medio rural en España sigue teniendo una destacada presencia, aunque tiene mucho más peso en términos de superficie –90%– que de población –20%. No obstante su situación es desventajosa con respecto a la mayoría de las zonas del sur de Europa siendo su PIB *per cápita* inferior al de las zonas predominantemente urbanas y su nivel de desempleo mayor. No obstante, cabe señalar que, a pesar de lo anterior, en estos años de implantación del Plan de Empleo Rural, ha sido cada vez menos dependiente de la agricultura¹⁶ y se ha producido un crecimiento significativo de otras actividades¹⁷; Ejemplo de ello es la presencia de una industria emergente agroalimentaria y textil, aunque también con graves problemas estructurales como la economía sumergida el subempleo y la estacionalidad. (Sotomayor, 2008) En cualquier caso, como anteriormente apuntábamos la situación del espacio rural es muy heterogénea. Como apuntan Compés y García (2009) en las áreas periurbanas, hay un mayor grado de diversificación económica pero las zonas de montaña o periféricas son llamadas como “zonas rurales a revitalizar” y representan un 10% de la población, casi más de la mitad de los municipios y más del 50% de la superficie total.

Aunque se prevé un proceso lento de transformación del medio rural en España, el sector agrario va a seguir desempeñando un papel esencial, en unos casos de tipo cuantitativo (número de empleos) y otros de tipo cualitativo (determinación de los rasgos identificativos de un territorio), (Compés y García, 2009).

Por otro lado, cabe destacar que en estas zonas rurales están teniendo un cierto papel en los procesos de integración las instituciones y estructuras creadas para incrementar el bienestar de las comunidades, como los servicios sociales. De este modo, el trabajo social en el ámbito rural pasa a ocupar un lugar estratégico en este proceso de transformación. Por su parte, la exclusión social de estas zonas incide en una privación de oportunidades y de derechos para muchos de sus habitantes. Se trata de circunstancias complejas y multidimensionales que van desde los cuidados de personas dependientes a las desigualdades de género, dificultades de acceso

al mercado laboral, ausencia de actividades de ocio y cultura, de atención a la infancia y a los jóvenes y en general una inaccesibilidad social acuciante.

Desde la aprobación por el Parlamento Español de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (2007) y de la “Ley de Dependencia” (2006), se han puesto muchas esperanzas en la superación de los males estructurales que aquejan a estas poblaciones. En ambas la figura del profesional del trabajo social es imprescindible. Concretamente, en Andalucía la figura de las Unidades de Trabajo Social, dentro de la estructura del *Sistema Público de Servicios Sociales*, realizan actuaciones tanto de promoción y sensibilización social en su ámbito territorial de intervención como de estudio sistemático de las necesidades sociales de la población, sin olvidar su necesaria cooperación técnica en cualquier programa integral de promoción e inserción social. (Cabero, 2010).

DISCUSIÓN

Podemos concluir con la afirmación de la importancia que tienen estas políticas para la supervivencia de determinados municipios altamente dependientes de la economía agraria en comunidades como Andalucía y Extremadura. No obstante, la valoración y pertinencia de las mismas ha venido condicionada por el previo análisis de los factores situacionales y por las cosmovisiones de la realidad de los propios actores sociales. Esto no significa que, según nuestra opinión, la asignación de las ayudas no deba hacerse en función de las condiciones personales y únicas, aunque la capacidad de elección del entorno determina el destino de los sujetos que, en algunos casos, están inmersos en un contexto hostil y pernicioso que los inmoviliza y los convierte en dependientes de ayudas externas.

La opinión de los habitantes de los municipios rurales, sindicatos, asociaciones agrarias y otros agentes sociales se orienta en dos sentidos. Por un lado, los aspectos positivos de los subsidios, que han frenado la emigración y la pobreza y, por otro, los aspectos perniciosos, que apuntan a la alta dependencia de las ayudas, el fraude y el clientelismo político así como la generación de un estado de inmovilismo en el subsidiado, que nos recuerda a la crítica que se viene ejerciendo por parte de la opinión pública en el plano de las políticas sociales dirigidas a las poblaciones menesterosas, apoyándose el argumento de la negación en criterios de utilidad, de generación de una población sostenida y dependiente y en criterios de corte fraudulento.

Al analizar esto, nos hemos planteado el interrogante de si todas las ayudas y subsidios son objeto de la misma opinión social negativa o existen otros factores que intervienen de fondo, como los estereotipos regionales, que operan con fuerza en aquellas poblaciones, o etnias pobres usualmente vulnerables. El icono generado por una imagen externa estereotipada del andaluz “vago y haragán” pudiera intervenir en los procesos de estigmatización de las poblaciones rurales, en las cuales parecen operar más los discursos orientados a rechazar la disposición de ayudas que en otras zonas rurales del resto de Europa.

Por ende, la estigmatización de los campesinos ha tenido un fuerte impacto en algunos pueblos de Latinoamérica, que ha conllevado a que la idea de su condición de guerrilleros ha operado con más fuerza que la idea de un grupo humano pobre y con muchas dificultades de supervivencia.¹⁸

Las opiniones generadas en torno a los subsidios agrarios de la zona de Sur de España, no distan mucho de las ideas acerca de siglos anteriores como las de Malthus, Ricardo, Louchheim o Friedman, que pretendían de forma latente la desmovilización de los pobres y auguraban el incremento de la dependencia debido a las ayudas. Los tintes de estigmatización de las mismas responden a las actitudes sociales hacia las personas de las zonas rurales de periferia, como algunas zonas rurales de Irlanda o las zonas rurales de Andalucía y Extremadura. Ya que algunas encuestas de carácter nacional apuntan a que las personas ubicadas en estas zonas rurales se identifican con actitudes de rechazo hacia el trabajo, dependientes de los subsidios y con dificultades para construir su porvenir de manera autónoma. Ello, creemos, está estrechamente relacionado con la opinión social generada hacia los subsidios agrarios que actúan en estas zonas y que se apoya de forma latente en actitudes y estereotipos regionales que operan con fuerza en la base de las ideas políticas y de opinión general de la ciudadanía foránea¹⁹

En definitiva, los anteriores estudios han realizado una prospección de la valoración de los subsidios agrarios de un área territorial a la que Castel (1999) llama zona periférica y Marmont (1994) zona agraria de baja velocidad. Creemos que el sur de España se identifica en gran medida con ello, por su alto nivel de dependencia de la economía agraria y sus graves problemas estructurales derivados de ello. No obstante, creemos que existe un error de análisis si se considera de forma homogénea este tipo de zonas y consideramos, en base a los estudios realizados y analizados, dos zonas diferenciadas.

La primera la conforman aquellos territorios que a lo largo de los años han experimentado un decremento de sus niveles pobreza relativa con una representación importante de la aportación de las políticas públicas que inciden directamente e indirectamente en los niveles de renta familiares. En segundo lugar, aquellos que a lo largo de los años han experimentado una evolución creciente de sus niveles pobreza relativa con una representación importante de la aportación de las políticas públicas que inciden directamente e indirectamente en los niveles de renta familiares²⁰. Ambos han tenido aportaciones del subsidio agrario, pero en unos ha evolucionado el bienestar y en otros los niveles de pobreza siguen siendo considerables. A partir de ahí, establecemos una propuesta en función de los efectos que han generado los subsidios agrarios, apoyados en los estudios anteriormente referidos y en los referentes teóricos consultados. Diferenciamos aquellas zonas en las que se han aprovechado las rentas derivadas del subsidio, de aquellas en las que estas parecen haber actuado de forma compensatoria, evitando altos niveles de pobreza extrema derivado de la alta dependencia del subsidio.

De fondo, el discurso teórico opera con fuerza, no siendo pocos los pensadores que han planteado a través de su obra la estigmatización de los pobres, y de las ayudas a los pobres. Elías (1998) ofreció una explicación acerca de la estigmatización que se produce en las sociedades ciertos colectivos refiriendo que “la exclusión y la estigmatización de los marginados resultaron armas poderosas que eran empleadas por los establecidos para conservar su identidad, reafirmar su superioridad y mantener a los otros firmemente en su sitio” (Elías, 1998: 86) y la falta de reacción social de algunas sociedades con graves problemas estructurales: “los nuevos por su parte, al cabo de algún tiempo parecían aceptar, con una especie de desconcertada resignación, su pertenencia a un grupo de menor valor y respetabilidad” (Elías, 1998:83)

Y más allá de la estigmatización de los pobres, autores como Castel, nos ofrecen la visión de la lógica mercantil en el campo de lo social aludiendo a la responsabilidad creciente que se le otorga al individuo en su proceso de rehabilitación social. De esta forma se han venido devaluando progresivamente las protecciones sociales de los “individuos por defecto”. *Esos “individuos por defecto” no son sólo aquellos que no tienen trabajo. Con la degradación de la categoría empleo y la multiplicación de las formas de subempleo, los trabajadores pobres carecen también de*

las condiciones necesarias para conducirse y ser conducidos como individuos de pleno derecho. Vemos así como se desarrolla un zona híbrida de la vida social entre trabajo y no trabajo, seguridad y asistencia, integración y desafiliación, donde faltan las condiciones para construir su independencia económica y social. (Castel, 2010: 29). De este modo, hay un discurso teórico que subyace al planteamiento de nuestro propósito analítico sobre la estigmatización de los subsidios agrarios; y es la presión hacia los pobres – campesinos residentes en municipios rurales altamente dependientes de la economía agraria- para que recuperen su bienestar y solventen su vida y la de los suyos a través de una política social apoyada en la precariedad, la inestabilidad y la eventualidad, apoyados en trabajos diferentes (derivados del AEPISA, antes PER), escasamente cualificados, de baja remuneración y con un alta demanda. Trabajos que se sitúan a medio camino del empleo y la ayuda social, estigmatizando al pobre y condicionando su prestación a una actitud activa y culpándolos de vivir a costa de los demás y “pagando caro el hecho de ser incapaces de arreglárselas por sí mismos” (Castel, 2010: 27).

Cabe entonces la evidencia de que la población agraria no solo ha padecido a lo largo de la historia la estigmatización por dos vías: por su condición de pobres y por su condición de beneficiarios de los subsidios agrarios, participando de las zonas grises o excluidas y siendo ciudadanos desafiados y de segunda categoría. Sírvase como apoyo al texto, al objeto de cerrar con una reflexión a través de una frase de Berger por describir esta el pensamiento sociológico en torno a este problema social: *La vida campesina es una vida dedicada por entero a la supervivencia. Ésta es tal vez la única característica totalmente compartida por todos los campesinos a lo largo y ancho del mundo. Sus aperos, sus cosechas, su tierra, sus amos pueden ser diferentes, pero, independientemente de que trabajen en el seno de una sociedad capitalista, feudal, u otras de más difícil clasificación, independientemente de que cultiven arroz en Java, trigo en Escandinavia o maíz en Sudamérica, en todas partes se puede definir al campesinado como una clase de supervivientes. Durante el último siglo y medio, la tenaz capacidad de los campesinos para sobrevivir ha confundido a los administradores y teóricos. Todavía hoy se puede decir que los campesinos componen la mayor parte de los habitantes del globo. Pero este hecho oculta otro más importante. Por primera vez en la historia se plantea la posibilidad de que esa clase de supervivientes pueda dejar de existir. Puede que dentro un siglo*

los campesinos hayan desaparecido. En la Europa Occidental, si los planes salen conforme fueron previstos por los economistas, en veinticinco años no quedarán campesinos (Berger, 1979).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, L.E. (1998). Crisis de la sociedad del trabajo, exclusión social y acción sindical: notas para provocar la discusión. *El reparto del trabajo*. Vol. 1. Barcelona: Alzira. Germania.
- Álvarez, J. (1990). *Introducción en Historia de la acción social pública en España. Beneficencia y previsión*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Becattini, G. (1989): Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano. *Revista Sociología del Trabajo*, 5, 3-18.
- Berger, J. (1979). *Puerca tierra*. Madrid: Editorial Alfaguara
- Cabero, V. (2010). Mundo Rural y Servicios Sociales. *Encuentro de expertos en Inclusión Social en Valladolid IntegrACTÚA*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Canales, E. (1999). *La Inglaterra victoriana*. Madrid: Akal.
- 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*, 7, 177-188
- Castel, R. (1999). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura económica.
- Cazorla, J. (1990). *Sobre los Andaluces*. Málaga: Ágora.
- Compés, R. y García, J. M. (2009). La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España. *Documento de Trabajo* 40/2009. Observatorio de Política exterior española. Madrid: Fundación Alternativas.
- Delgado, M. (1981). *Dependencia y marginación de la economía andaluza*. Córdoba: Colección Universidad. Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba.
- Elías, N. (1998). *Ensayo teórico sobre las relaciones entre establecidos y marginados, en La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- García, A. (1999). *Análisis económico y espacial de la pobreza en Andalucía*. Instituto Nacional de Estadística. Sevilla.

- Geremek, B. (1998). *The mercy and the gallows. History of Poverty and Charity in Europe*. Madrid: Alianza Editorial.
- González, M. T. (2006). Idas y vueltas en el desarrollo rural: de la diversificación de las economías locales a lo rural como categoría económica global. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, 211, 121-142.
- López, F. (1994). Trabajo, salarios y bienestar: el espectro maltusiano. *La otra cara de la política económica. España: 1920-1994*. Torres, J. (coord). Madrid: Los libros de la catarata; 151-174
- López, F y Ortiz, J. (1996). El origen de las propuestas “modernas” sobre protección social: El debate sobre las leyes de pobres 150 años después (pp-195.210). *Pensiones públicas ¿y mañana qué?* Torres, J. (coord.) Barcelona: Ariel.
- López Keller, E. (1990). Hacia la quiebra de la mentalidad liberal: Las resistencias al cambio. *Historia de la acción social pública en España: Beneficencia y previsión*. Carmen López Alonso et al. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Marmont, M (1994). La agricultura en el espacio rural europeo. *Agricultura y Sociedad*, 7, 17-49.
- Malthus, R: (2000): *Primer ensayo sobre la población* -1966. Alianza Editorial.
- Ocaña, C. (1996). El medio rural. *Revista de Estudios Regionales*, 44, 293-305.
- Pareto, W. (1897). The New Theories of Economics. *Journal of Political Economy*, 5, 485-502.
- Sotomayor, E M. (2008). Espacios de vulnerabilidad social en el Proceso de deslocalización empresarial. El sur como estrategia. *Revista de estudios Agrosociales y Pesqueros*, 220, 71-98.
- Torres, J (1996). Andalucía 1975-1995: Una larga onda de depresión económica. *Revista de Estudios Regionales*, 44, 321-339.
3. Fuente: Ricardo,D.(1817): *Principles of political economy and taxation* , reproducido en Evans,E. (1997): *The birth of modern Britain 1780-1914*, Longman,Londres, p.39, citado en la web “*Siete paseos por la Inglaterra victoriana. Población y condiciones de vida*”. Canales, E (1999): <http://hipatia.uab.es/paseos/2-sociedad/paseo2.htm>. Fecha de consulta: 08/07/2009
4. General Enclosure Act” (Ley de cercamientos) (1801).
5. Véase: Rose, E. (1986): *The relief of poverty (1834-1914)*. Londres: McMilian.
6. Emsley, E, (1987) *Crime and society in England 1750-1900*, Longman: Londres (pág. 30).
7. Citado por López y Ortiz J. (1996:197-198).
8. Algunos de ellos, entre otros, son: Cazorla, J; Ocaña, J. y García, A y Delgado. Ver Bibliografía.
9. Este análisis longitudinal entre dos fechas supone un interés para nuestro análisis, ya que este sitúa como fecha clave 1984, año de la aprobación del PER y la puesta en marcha del subsidio agrario.
10. Para realizar este análisis utilizan tres indicadores de pobreza (H, I y H x I), siendo H el indicador básico o tasa de pobreza que mide la extensión de la pobreza (porcentaje de familias pobres en una provincia) e I la intensidad de pobreza, es decir, la distancia a la que se encuentran por término medio estas familias.
11. Los resultados de una investigación cualitativa sobre este tema fueron presentados en el 6th ISA Conference 2003 Steam 9: Political Sociology: *Effects of agrarian subsidy and the rural employment plan in Andalusia: workers’ perception*. (Morante, Sotomayor y Barroso).
12. La vulnerabilidad social puede concretarse en un grupo humano (inmigrantes, mujeres, jóvenes, desempleados) o en un ámbito geográfico concreto, como un barrio, un municipio o un área rural más o menos extensa cuyos municipios están vinculados a la dependencia de un tipo de cultivo o la escasa modernización de sus sectores productivos. Otro ejemplo de zonas vulnerables podrían ser las áreas metropolitanas de economía precaria y desestructuradas por la desarticulación industrial o por la actual crisis económica internacional y los centros de las ciudades.
13. PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
14. Informe de Empleo Agrario Andaluz. Monografía 5: Evolución del Programa de Fomento de Empleo Agrario (PFEA 2002-2004). Prodetur.
15. Peonada: Número de horas de trabajo de los trabajadores y trabajadoras inscritas en el Régimen

NOTAS

1. En la actualidad denominado PROFEA (Programa de Fomento de Empleo Agrario).
2. Debate sobre el socorro a los pobres: Juan Luis Vives y Domingo de Soto en Gómez Camacho, F. (1998). *Economía y filosofía moral: la formación del pensamiento económico europeo en la Escolástica española*. Madrid: Síntesis, y Perdices de Blas, L. (1996). *La economía política de la decadencia de Castilla. Investigación de los arbitristas sobre la naturaleza y causas de riqueza de las naciones*. Madrid: Síntesis.

Especial Agrario y que no tienen derecho a paro por el régimen general. Pagan un sello a la Seguridad Social para la jubilación, bajas por enfermedad o accidentes. Como contrapartida, reciben un subsidio pero, para conseguirlo, es necesario contabilizar una serie de peonadas. Cada peonada representa 7,45 horas de trabajo y, normalmente, para poder obrar esa ayuda que concede el Ministerio de Trabajo hay que acreditar que se han realizado un mínimo de 35 peonadas en el año (actualmente rebajadas a 20).

16. Según los Censos de Población, el empleo agrícola en las poblaciones menores de 10.000 habitantes pasó del 27% en 1991 al 15% en 2001. Datos del Instituto Nacional de Estadística de España.
17. Según datos del INE, el número de casas rurales se multiplicó por más de 6 desde 1994. Datos del Instituto Nacional de Estadística de España.
18. XXVIII Congreso Internacional ALAS; Grupo de Trabajo “Desarrollo Rural, Globalización y Crisis” Universidad Federal de Pernambuco, Recife, 6 Al 11 de Septiembre de 2011
19. Fuente: Estudio CIS [2123](#), noviembre 1994
20. Según los resultados del estudio (anteriormente citado) *Effects of agrarian subsidy and the rural employment plan in Andalusia: workers*, una representación de estos municipios son los de Palma del Rio (Córdoba) y los de Jodar (Jaén) respectivamente.