

LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA Y EL EMPLEO COMUNITARIO

Antonio García de Blas y Adolfo Poveda Díaz analizan aquí los aspectos económicos fundamentales y las líneas de reforma del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social y del empleo comunitario.

Examinan la estructura financiera del REA, destacando el elevado déficit del mismo, consecuencia de la falta de flexibilidad de los ingresos suficientes para financiar un nivel creciente de gastos y las posibles vías de corrección. Analizan, asimismo, las características fundamentales del empleo comunitario que, financiado por todos los contribuyentes, adolece de tan importantes defectos que parece urgente su reforma.

INTRODUCCION

LOS habitantes del medio rural muestran a todo el que lo quiera oír su descontento por el «olvido» permanente del sector por la Administración Pública y el resto de los ciudadanos. Lo cual, aún siendo cierto en muchos aspectos, no lo es en otros. En este sentido, un buen ejemplo, es el importante papel redistribuidor de la Seguridad Social Agraria y el empleo comunitario, financiados en su casi totalidad por impuestos y cotizaciones pagadas por contribuyentes no pertenecientes al sector agrario.

En general, hay que ser «consciente del retraso en que ha quedado el sector agrícola respecto de los demás sectores económicos en el campo de la Seguridad Social» (1). Aunque, curiosamente, este sector ha conseguido una protección social equivalente al resto de los ciudadanos cuando su poder político ha comenzado a ser más reducido, ya que cada vez son menos el número de per-

sonas (votantes) perteneciente al sector.

Dicho retraso es consecuencia, en parte, de las características del sector y, en otra buena parte, de que se han intentado lograr objetivos a través de la política social que eran más propios de la política económica o de la agraria.

I. LA SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA

Como muchos de los regímenes especiales existentes en el sistema de Seguridad Social español, el origen del Régimen Especial Agrario es mutualista; aunque, al igual que en el resto de la Seguridad Social, este espíritu se ha ido desvirtuando, convirtiéndose lentamente en una mezcla del sistema profesional y del universal. Cada vez el peso de este segundo factor es mayor; y es menor, por el contrario, en especial en este régimen, la interrelación entre cuantía de la cotización y el importe de la prestación, que

es la base de todo sistema mutualista.

Por el lado de las prestaciones, el régimen de la Seguridad Social Agraria se ha ido configurando, hasta llegar a la situación presente, por un proceso lento de equiparación de prestaciones con el Régimen General.

Por el lado de los ingresos, la nota caracterizadora de dicho régimen ha sido la falta de flexibilidad de los mismos que, junto con la anterior, han provocado lógicamente un elevado déficit.

La falta de elasticidad de los ingresos ha sido originada por varios factores: a) nivel de cotizantes decreciente; b) estructura de financiación deficiente; c) falta de actualización de los ingresos; d) elevada morosidad y fraude.

En el espacio de diez años se ha pasado de 1.928 a 1.720 miles de afiliados (véase cuadro n.º 1). En ello, sin duda, ha influido hasta 1977 la fuerte emigración del medio rural, aunque desde esa fecha ésta se ha frenado, ralentizándose la caída del número de afiliados. Además, en la medida en que el nivel de prestaciones comenzaba a ser equivalente al del Régimen General, con una presión contributiva menor (véase cuadro n.º 2), se ha producido un desplazamiento en la afiliación hacia el Régimen Agrario de aquellas personas residentes en el medio rural que, por la actividad desarrollada, deberían pertenecer al Régimen General o al Especial de Autónomos. Dicha razón es la que ha originado el ligero aumento en la afiliación que se observa en los últimos años.

La caída en la afiliación ha provocado, asimismo, que la relación cotizante/pensionista sea prácticamente de uno en este régi-

CUADRO N.º 1

EVOLUCION DE COTIZANTES E INGRESOS DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO

	1974	1977	1982	1983
I. AFILIADOS				
Cuenta propia	933.334	876.923	895.080	902.599
Cuenta ajena	994.620	867.893	821.210	817.596
TOTAL	1.927.954	1.744.816	1.716.290	1.720.195
II. ESTRUCTURA DE FINANCIACION (En %)				
Cotización empresarial	37,5	37,6	24,6 (1)	23,8 (1)
Percepciones productos campo	19,5	14,3	13,5	13,6
Cuota trabajadores cuenta propia	15,0	22,2	33,7	34,7
Cuota trabajadores cuenta ajena	27,9	25,7	28,1	27,7
TOTAL	100	100	100	100
III. EVOLUCION DE LOS INGRESOS EN PESETAS CONSTANTES DE 1974				
Cotización empresarial	8.187	9.264	5.769	5.712
Percepciones productos campo	4.265	3.533	3.175	3.271
Cuota trabajadores cuenta propia	3.283	5.470	7.909	8.318
Cuota trabajadores cuenta ajena	6.082	6.318	6.587	6.622

(1) Incluye jornadas reales.

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social.

CUADRO N.º 2

PRESION CONTRIBUTIVA MEDIA ANUAL DEL REGIMEN GENERAL Y DEL REGIMEN ESPECIAL DE AUTONOMOS Y AGRARIO

(Pesetas corrientes)

	1981	1982	1983
REGIMEN GENERAL	198.328	210.911	239.012
Cotización empresarios	(168.579)	(179.274)	(210.511)
Cotización trabajadores	(29.749)	(31.637)	(37.501)
R.E. AUTONOMOS (1)	123.927	138.274	155.210
R.E. AGRARIO (2)	48.359	50.331	56.603
Por cuenta ajena	55.369	55.485	62.293
Cotización empresarios	(28.238)	(26.078)	(28.655)
Cotización trabajadores	(27.131)	(29.407)	(33.638)
Por cuenta propia (3)	41.703	45.500	51.412

(1) Se han estimado las cotizaciones de ILT, Invalidez Provisional y Asistencia Sanitaria como si fueran contingencias incluidas y por las que cotiza todo el colectivo.

(2) Se excluyen los ingresos sobre productos del campo.

(3) Se han estimado, para homogeneizar las cifras, las cotizaciones por ILT e Invalidez Provisional como si fueran contingencias incluidas y por las que cotiza el colectivo.

Fuente: Elaboración propia sobre Informe Económico-Financiero 1983.

men, frente a valores superiores a tres en el Régimen General (véase cuadro n.º 3). Dicha proporción, en un sistema de reparto, donde los actuales afiliados, con sus cotizaciones, financian a los pensionistas, significa que es casi imposible para los trabajadores cotizantes mantener dicha relación, sin hacer insoportable la presión contributiva sobre los mismos, lo que obligaría a buscar fuentes de financiación ajenas al sistema, tales como las impositivas, lo que se aleja claramente de un sistema profesional.

La segunda razón importante de la falta de flexibilidad de los ingresos es la defectuosa estructura de financiación que se ha ido consolidando con el paso del tiempo. Es digna de resaltar la enorme similitud de la financiación del Régimen Especial Agrario con los defectos de los sistemas impositivos denominados «mediterrá-

CUADRO N.º 3

**RELACION TRABAJADORES COTIZANTES/
PENSIONISTAS EN LA AGRICULTURA Y EN OTROS SECTORES**

	1976	1979	1982
R. Agrario	1,46	1,24	1,08
R. Autónomo	5,01	3,99	3,46
R. General	4,05	3,44	3,02

Fuente: Informe Económico Financiero 1983.

neos». En efecto, dentro de las fuentes de financiación del Régimen Agrario encontramos desde gravámenes de consumo finalistas, como son las percepciones sobre productos derivados del campo, a impuestos de productos que recaen sobre la tierra, bajo la denominación de jornadas teóricas, e incluso algunas figuras son similares a los denominados impuestos de capitación, que recaudan una cantidad única con independencia de las rentas del sujeto (cotización de los trabajadores por cuenta propia que cotizan sobre base única) (2).

En definitiva, es una estructura defectuosa, no sólo por el inapropiado sistema de obtención de los ingresos, sino por el carácter regresivo de la consecución de los mismos, dado que la cuota no se obtiene en proporción a los ingresos; encontrándose, por otro lado, el sistema de protección cada vez más alejado de un régimen profesional, ya que la relación cotización-prestación efectiva queda claramente desvirtuada.

La falta de actualización de los valores monetarios ante la inflación es otro de los fenómenos característicos del Régimen de Seguridad Social Agraria. Por un lado, esto es consecuencia del sistema de jornadas teóricas fundamentado en el catastro; por otro

lado, las bases de cotización tampoco se ajustan totalmente a la inflación (véase cuadro n.º 1).

Finalmente, la morosidad es muy elevada (9.882 miles de millones en marzo de 1983) y el fraude se ha generalizado en algunos conceptos. La primera es consecuencia de un cierto rechazo en algunas áreas geográficas al sistema de cotización, junto a la falta de actualización de los ficheros y el coste administrativo de la recaudación, que conduce a que la Administración trate de acumular varias deudas antes de acudir a la vía de apremio. El segundo se origina por varias razones. La primera de ellas viene motivada por la laxitud del sistema de afiliación, que permite la inclusión en el Régimen Especial Agrario sin acreditar realmente que la actividad principal del solicitante es la agrícola. Si a ello unimos la menor presión contributiva de este régimen en relación a los demás, es fácil el desplazamiento al mismo de trabajadores de otros, al que antes se hacía referencia (3). Por otro lado, existe también un amplio nivel de defraudación en la cotización empresarial por jornadas reales, que es prácticamente generalizada, y cuya motivación principal está en el absoluto desinterés de empresarios y trabajadores en efectuarla, dado que

no reporta ventaja alguna a ninguno de los dos. Al margen de estas dos figuras, existen también otras que legalmente originan defraudaciones al sistema, al no reflejar la cotización relación alguna con los beneficios obtenidos (bases únicas en la cotización del trabajo por cuenta propia y jornadas teóricas en base a datos catastrales desfasados) o los ingresos del trabajador (bases tarifadas por categorías profesionales en los trabajadores por cuenta ajena). En resumen, se podría señalar que la falta de flexibilidad de los ingresos es debida, en gran parte, a propios defectos técnicos del sistema, y en otra proporción imputable a las características del sector y de sus cotizantes.

Desde la vertiente de los gastos, hay que señalar que, tras un proceso lento de equiparación en las prestaciones (véase cuadro n.º 4), el gasto por cotizante en alguna de las contingencias es superior en este régimen (4). No obstante, en la práctica la cobertura real es inferior. Un buen ejemplo puede ser el de la asistencia sanitaria, donde los medios de atención no son iguales en las poblaciones rurales a los del medio urbano, y donde son necesarios continuos desplazamientos de los asegurados. Aunque hay que tener en cuenta que, a pesar de su inferior nivel, a la Administración puede resultarle más costosa la atención de zonas rurales. Como señala Robert Savy «en igualdad de condiciones de protección, la asistencia médica será más cara en el sector agrícola a causa de la dispersión de enfermos, del costo de los desplazamientos de los mismos y de los médicos, y de la duración más prolongada de las hospitalizaciones ante la imposibilidad de prestar asistencia domiciliaria» (5). En estos momentos, incluso la evolución de los

CUADRO N.º 4

**NIVEL DE COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN LA AGRICULTURA Y EN OTROS SECTORES**

	Asistencia Sanitaria	ILT	Invalidez		Vejez	Muerte y Supervivencia	Desempleo	Protección familiar
			Provisional	Permanente				
R. General	X	X	X	X	X	X	X	X
R. Autónomos	X (1 a y b)	X (2)		X	X	X		X (3)
R. Agrario								
Cuenta ajena ...	X	X	X	X	X	X	X	X
Cuenta propia ..	X	X (2)		X	X	X	X (4)	X

- (1a) Como obligatoria sólo para pensionistas, y ayudas económicas con motivo de intervenciones quirúrgicas para activos, si no están acogidos a la mejora voluntaria.
 (1b) Como mejora voluntaria para activos.
 (2) Como mejora voluntaria.
 (3) Sólo prestaciones de pago único.
 (4) Ayudas económicas según fórmulas de empleo comunitario.

Fuente: Elaboración propia sobre INSS, *Manual para la información de prestaciones.*

gastos que se imputan por la asistencia sanitaria no son correctos, pues se estiman en función de la media de beneficiarios cuando la prestación es mucho más costosa en este sector.

La contrastación entre unos ingresos petrificados (6) y unos gastos en aumento lleva lógicamente a un déficit creciente. En 1983 superaba éste el medio billón de pesetas (522 miles de millones), habiendo aumentado en más de un cincuenta por ciento en sólo cuatro años. De esta forma, como media, cada español paga trece mil pesetas al año y cada activo no agrario casi cincuenta mil pesetas para financiar este déficit. La relación ingresos/gastos es la más baja de todos los regímenes de la Seguridad Social (15 por 100 del total) (véase cuadro n.º 5). Incluso comparando con otros países como Francia, que cuenta con un régimen especial equivalente, con similares defectos técnicos y características, la relación allí es prácticamente del doble.

El déficit se cubre por el Fondo de Compensación, que está nutrido por el superávit del Régimen General (179 miles de millones) y por la subvención del Estado (484 miles de millones). Esto significa que el Régimen Especial Agrario absorbe el 100 por 100 de ésta y el 21 por 100 de aquél. Si eliminamos las percepciones sobre los productos del campo, que es un gravamen sobre todos los consumidores, aquella relación desciende al 13 por 100, e incluso si se incluirían correctamente los gastos de administración y de asistencia sanitaria, así como la recaudación real, el déficit sería todavía mayor.

Ello lleva inevitablemente, desde el punto de vista financiero, a la necesidad de reforma del Régimen Especial Agrario, porque cualquier índice comparativo que se utilice indica la desproporción e injusticia existente con otros regímenes.

El equilibrio financiero del Régimen Especial Agrario sería la hi-

pótesis maximalista y supondría pasar de una cotización media de 56.603 pesetas/año a 377.677 en pesetas de 1983 (7) (véase cuadro n.º 6).

La hipótesis media sería que, como paso a una desaparición de los regímenes especiales e integración en el Régimen General o en el de Autónomos, cada uno de los trabajadores por cuenta ajena o propia cotizaran lo correspondiente a cada uno de ellos. Lo cual supondría pasar para el primero de 62.293 pesetas/año a 239.012 pesetas/año y en el segundo de 51.412 a 155.210 pesetas/año, todo ello en pesetas de 1983 (véase cuadro n.º 6) (8).

La hipótesis mínima sería que la cotización por afiliado en el REA se aproximara al coste medio por cotizante del sistema global de la Seguridad Social, lo que supondría pasar de 56.603 pesetas/año a 192.140 pesetas/año, expresando todas las cifras en pesetas de 1983 (véase cuadro número 6) (9).

CUADRO N.º 5
EVOLUCION DE LOS PRESUPUESTOS POR REGIMENES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(En millones de pesetas)

	<i>Régimen general</i>	<i>Régimen esp. autónomos</i>	<i>Régimen esp. agrario</i>	<i>Régimen esp. mar</i>	<i>Régimen esp. carbón</i>	<i>Regímenes esp. diversos</i>
EJERCICIO 1980						
Recursos	1.199.467	86.551	72.702	20.754	13.066	30.652
Gastos corrientes	993.068	89.672	412.489	33.295	23.870	43.759
Superávit	206.399	—	—	—	—	—
Déficit	—	3.121	339.787	12.541	10.804	13.107
Cobertura	121	97	18	62	55	70
EJERCICIO 1981						
Recursos	1.401.149	114.922	81.602	21.405	15.393	29.084
Gastos corrientes	1.202.059	123.141	471.351	36.961	30.208	44.391
Superávit	199.090	—	—	—	—	—
Déficit	—	8.219	389.749	15.556	14.815	15.307
Cobertura	117	93	17	58	51	65
EJERCICIO 1982						
Recursos	1.463.368	139.044	87.630	22.482	16.703	33.995
Gastos corrientes	1.281.611	155.137	521.991	44.827	36.619	106.601
Superávit	201.757	—	—	—	—	—
Déficit	—	16.093	434.361	22.345	19.916	72.606
Cobertura	116	90	17	50	46	32
EJERCICIO 1983						
Recursos	1.694.688	162.787	94.116	23.439	17.542	48.541
Gastos corrientes	1.515.925	185.755	616.391	50.893	44.235	131.840
Superávit	187.763	—	—	—	—	—
Déficit	—	22.968	522.275	27.454	26.693	83.299
Cobertura	112	88	15	46	40	37

Fuente: Informe Económico-Financiero 1983.

Es preciso tener en cuenta que las cotizaciones indicadas se han realizado homogeneizando la cobertura de los regímenes especiales con el General. Imputándose cotizaciones ficticias para las contingencias no cubiertas.

En resumen, cualquiera de los sistemas de reforma propuestos conduce a un fuerte incremento en la presión media, el cual puede establecerse de forma gradual,

y previa reestructuración del sistema de determinación de los ingresos y una depuración del censo (automáticamente éste se irá ajustando a las verdaderas situaciones en el momento en que se acerquen las presiones medias de los diversos regímenes). De no modificarse, se entrará en un déficit tan abultado que haría peligrar no sólo el REA, sino al Presupuesto de la Seguridad Social e incluso el del Estado, que es el

que financia el primero en una proporción creciente. Además, se restablecerá la equidad entre regímenes y, dentro del agrario, se podrá evitar la regresividad actual, dado que cada agricultor cotizará en función de sus ingresos reales sin poder beneficiarse aquellos que tengan rentabilidades más altas. Finalmente, el superávit del Régimen General, que es el que crea empleo, se eliminará (reducción posible de tres

CUADRO N.º 6

HIPOTESIS DE REFORMA DE LA FINANCIACION DEL REGIMEN ESPECIAL AGRARIO (Pesetas de 1983)

	HIPOTESIS I			HIPOTESIS II			HIPOTESIS III		
	Equilibrio del Régimen Especial Agrario			Cotización equivalente al Régimen General y Autónomos			Cotización por coste medio equivalente a la del conjunto de la Seguridad Social		
	Situación Actual (1)	Objetivo (2)	2:1	Situación Actual (1)	Objetivo (2)	2:1	Situación Actual (1)	Objetivo (2)	2:1
Trabajador por cuenta propia	51.412	377.677	7,35	51.412	155.210	3,02	51.412	192.140	3,73
Trabajador por cuenta ajena	62.293	377.677	6,06	62.293	239.012	3,83	62.293	192.140	3,08
TOTALES	56.603	377.677	6,67	56.603	195.194	3,45	56.603	192.140	3,39

Fuente: Elaboración propia.

puntos en el tipo de cotización) en detrimento de un régimen como el agrario, que destruye históricamente empleo.

II. EL EMPLEO COMUNITARIO

Como es sabido, los trabajadores del sector agrario eventuales no gozan de la prestación del subsidio por desempleo, dado que en el cuadro asistencial del Régimen Especial Agrario sólo constan prestaciones para los trabajadores fijos, y éstas últimas sólo desde 1982.

En 1970 se instituyó (por Ley 41/70, de 29 de diciembre) un mecanismo de ayuda al desempleo agrario estacional, como cobertura ante la ausencia de subsidio para los trabajadores de temporada de este sector. Se entendía que de algún modo había que proteger a este colectivo laboral que, por imperativos legales, estaba al margen del campo de aplicación de las disposiciones

sobre el seguro para los desempleados. Desde entonces la Administración destina a esta ayuda unas cantidades que anualmente se distribuían a través, fundamentalmente, de la Mutualidad Nacional Agraria (10) y en el momento actual por medio del Instituto Nacional de Empleo, entre las provincias donde existen importantes niveles de paro agrícola.

Al margen de otras consideraciones, como las que hacían referencia a su función de «bálsamo social» en áreas de latente conflictividad como Andalucía y Extremadura, se ha criticado a este sistema de protección a los parados del campo, de un lado, como insuficiente, y de otro, como despilfarrador de recursos. En el primer caso, se hace mención a la escasa cobertura en cuanto al número de parados protegidos y sobre todo a la reducida cantidad asignada a cada uno de ellos (11). En el segundo, se hace referencia a la escasa utilización de la mano de obra protegida para la realización de actividades produc-

tivas o servicios de interés público (12).

En torno a la segunda de las críticas expuestas, la Administración ha reaccionado intentando vincular las subvenciones para paliar los efectos sociales del paro agrícola a obras a realizar por los entes locales u organismos estatales. Este es el sentido, tanto de los acuerdos de colaboración entre el INEM y dichas instituciones, como de la Orden de 11 de junio de 1981 sobre medidas extraordinarias y transitorias para la aplicación de los fondos destinados al empleo comunitario, por la que se establece que la distribución provincial de dichos fondos se realizará a través de organismos o entidades públicas que demanden mano de obra para la realización de proyectos de obras o servicios de utilidad social.

En resumen, el empleo comunitario, al «mezclar un fin asistencial con el de generación de empleo, ha hecho que, a la postre, contenga lo menos bueno de ambos: un sistema de subsidio de paro insuficiente, mal organizado

y con corruptelas y obras realizadas con una baja calidad técnica y coste elevado» (13).

La evolución de los fondos destinados al empleo comunitario ha seguido un ritmo exponencial, pasando de 502 millones de pesetas en 1972 a 36.000 millones de pesetas en 1983. Es decir, en este período el monto se ha multiplicado por setenta y dos. Este aumento es consecuencia del incremento de paro agrario real, la

mejora de las prestaciones (número de días percibidos y cuantía del subsidio) y una ampliación del fraude en los colectivos (véase cuadro n.º 7) (14).

Hasta el año 1979 la proporción de los fondos destinados al empleo comunitario sobre el coste del subsidio de desempleo en los sectores no agrarios no se corresponde con el peso del paro agrícola sobre el desempleo total. A partir de ese año se produce una

equiparación en la distribución de las subvenciones entre los parados agrícolas y de otras ramas de la producción (véase cuadro n.º 8). Por otro lado, no es explicable que en 1982 el importe anual por parado registrado agrícola sea superior al importe del parado registrado en otros sectores, ya que en el primero tiene carácter asistencial y en este último preferentemente contributivo, y los salarios sean más altos que en el sector agrario.

CUADRO N.º 7

EVOLUCION DE LOS FONDOS PARA EL EMPLEO COMUNITARIO (*)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Valores absolutos (millones de ptas.)	502	506	461	560	1.823	3.696	6.324	12.236	13.749	20.144	24.250	36.000
Índice (1972 = 100)	100	101	92	115	363	1.736	1.259	2.433	2.736	4.009	4.827	7.171

(*) Incluye asignaciones ordinarias y extraordinarias. Hasta 1979 sólo incluye los fondos distribuidos por la Mutualidad Nacional Agraria, que en 1978 suponía para Andalucía el 78 por 100 del total de fondos destinados al empleo comunitario; el resto provenían del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, impuesto para la prevención del paro y Presupuestos del Estado, vía Ministerio de Trabajo. A partir de 1979 se unifican todos estos fondos canalizándose a través de un sólo organismo (INEM).

Fuente: Elaboración propia sobre Memorias del INP y el INEM.

CUADRO N.º 8

RELACION DE FONDOS DESTINADOS AL EMPLEO COMUNITARIO CON EL COSTE DEL SUBSIDIO DE DESEMPLEO (1974-1982)

AÑO	Fondos empleo comunitario Coste subsidio desempleo (En %)	Paro agrícola Paro registrado total (En %)	Fondos empleo comunitario Paro agrícola registrado (En ptas./año)	Fondos subsidio desempleo Paro registrado (En ptas./año)
1974	4,50	11,45	26.700	68.029
1975	1,99	6,34	23.370	109.255
1976	4,59	6,51	74.350	105.381
1977	5,00	9,03	85.200	115.436
1978	4,85	9,58	80.624	159.200
1979	6,12	6,00	196.540	192.630
1980	4,45	5,59	192.297	241.500
1981	5,03	5,30	242.617	255.390
1982	5,79	4,28	302.527	223.780

Fuente: Elaboración propia sobre datos INEM.

Como consecuencia de la ineficacia del sistema para una creación verdadera de empleo, las corruptelas que se estaban produciendo en la afiliación, así como el elevado coste que iba suponiendo, el Gobierno se comprometió a una reforma en profundidad que entraría en vigor el 1 de enero de 1984.

Para ello se constituyó una comisión con presencia de la Administración, las fuerzas sociales y las comunidades autónomas para llegar a un acuerdo sobre las líneas maestras de la reforma. En el momento presente, según los medios de comunicación, parece haberse llegado a un principio de acuerdo.

La reforma del empleo comunitario, según este acuerdo, estaría basada en:

1) Establecimiento de un sistema de cobertura del desempleo de los trabajadores agrarios eventuales por cuenta ajena.

2) Creación de un plan de empleo rural que fomente, a través de la subvención total o parcial, por parte del INEM, de los jornales de los trabajadores empleados, la realización de obras en el medio rural, favoreciendo de esa forma la ocupación de los trabajadores eventuales agrarios.

3) Organización de cursos de formación ocupacional en el medio rural, subvencionándose la asistencia por el INEM.

En lo referente al subsidio de desempleo, éste se establece a través de un sistema puramente asistencial de protección al que tiene acceso cada persona parada que haya cotizado un número mínimo de 60 jornadas reales en los doce meses anteriores, y que se encuentre en situación de pa-

rado y no rechace una oferta de empleo.

El sistema se aplicará exclusivamente a zonas geográficas con tasas de paro sectorial por encima de la media (Andalucía y Extremadura). El importe del subsidio será el 75 por 100 del SMI durante seis meses más la parte de cotización del trabajador (cupón agrícola).

Como período transitorio, en 1984 no se exigirá el requisito de las 60 jornadas reales cotizadas, aunque el resto de las características permanecen inalterables para los trabajadores residentes en dichas zonas geográficas.

El subsidio se complementa con la creación del Plan de Empleo Rural, que trata de favorecer la ocupación de los trabajadores del medio rural, mediante el fomento de obras socialmente rentables y a través de la subvención de los jornales totales o parciales de los trabajadores empleados en las mismas.

La articulación del mismo se lleva a cabo mediante la forma de convenio entre la Administración y los organismos inversores y entes públicos con capacidad técnica en ejecución de obras de todo tipo (organismos autónomos de la Administración Central, diputaciones o incluso órganos propios de los distintos departamentos ministeriales), gobiernos autónomos dentro de su propio ámbito y organismos e instituciones de ámbito local (corporaciones locales, cooperativas, comunidades de regantes, cámaras agrarias).

Orgánicamente, la gestión del fondo se realizará por el INEM, encargándose dicho organismo del análisis y seguimiento del mercado de trabajo, conciertos y pla-

nes establecidos y estructura periférica que el mismo necesite.

Las actuaciones de la formación ocupacional tienden a acomodar la oferta a la demanda de trabajo, proporcionando a los trabajadores eventuales desempleados, y a otros trabajadores en paro residentes en el medio rural, una formación profesional adecuada tendente, tanto al perfeccionamiento profesional agrario, como a la preparación adecuada de mano de obra a emplear a través de las actividades subvencionadas por el Plan de Empleo Rural o cualquier otra actividad generadora de empleo que pueda surgir en el medio rural.

Aparte de la subvención en sí, este programa prevé otorgar a los participantes una beca de asistencia y, por otro lado, el contenido de los cursos se destina a enseñanzas agrícolas y cursos genéricos, acordes con las necesidades de formación antes enumeradas.

Esta reforma del empleo comunitario, de no surgir modificaciones sustanciales sobre el acuerdo de principio, supone un avance importante desde el momento que separa las funciones del subsidio y de la realización de obras en el medio rural, que anteriormente aparecían mezcladas y daban lugar a esa figura extraña del empleo comunitario.

No obstante, todavía el proyecto, en nuestra opinión, podría mejorarse técnicamente. Así, el subsidio debería tener carácter contributivo (15), tratando de que los requisitos fueran equivalentes a los del Régimen General, permitiendo la convalidación de las cotizaciones en cada uno de los regímenes, reservando el carácter asistencial sólo para los cabezas de familia cuyas rentas no superasen

el salario mínimo. La configuración proyectada mezcla requisitos contributivos (60 días de jornadas reales) con asistenciales (no necesidad de cotización previa al desempleo) y no tiene en cuenta la unidad familiar, fijándose el nivel de rentas a nivel individual (16). Por otro lado, parece muy difícil circunscribirlo a Andalucía y Extremadura, con lo cual su extensión dispararía el coste de forma alarmante. Asimismo, los reducidos requisitos pueden elevar considerablemente el fraude de los colectivos actuales.

Finalmente, el Plan de Empleo Rural debe potenciarse como único mecanismo creador de empleo, dotándole de los medios económicos más amplios posibles y dejando a las comunidades autónomas y organismos administrativos su gestión, limitándose el INEM a la labor de control de los objetivos. Los cursos de formación ocupacional deberán aprovechar las instalaciones existentes y las becas deben ser de reducido importe para no entablar competencias con los puestos de trabajo ofertados por el Plan de Empleo Rural. En ningún caso éstos deben cumplir finalidades de control del paro o de mantenimiento de rentas.

Si la actual Administración logra afrontar la reforma de la Seguridad Social Agraria (17) y el empleo comunitario con suficiente éxito, se habrán solucionado dos de los más graves problemas que aquejan al sector y, por sus efectos financieros, al conjunto de la sociedad española.

NOTAS

(1) Véase Robert Savy, *La Seguridad Social en el agro* (pág. III). Ginebra, 1972.

(2) La cotización del Régimen Especial Agrario se realiza, a grandes rasgos, de la siguiente forma:

A) En el caso de trabajo por cuenta propia:

Se cotiza el 9 por 100 de una base única, fijada en la actualidad en 34.830 pesetas/mes, siendo la cuota mensual de 3.135 pesetas.

B) En el caso de trabajo por cuenta ajena:

B.1. Cotización de los empresarios:

— Por jornadas teóricas: 55,64 pesetas/jornada teórica. El número de jornadas teóricas se fija en base a datos catastrales, asignándosele a cada parcela según el número de jornadas de labranza que requiera, según sus circunstancias de cultivo, aprovechamiento, situación, etc.

— Por jornadas reales: 3 por 100 sobre una base de cotización tarifada por categorías profesionales en base a las jornadas efectivamente realizadas en la explotación (para un trabajador sin cualificar mayor de 18 años la base es de 1.583 pesetas y la cuota 47,5 pesetas).

B.2. Cotización de los trabajadores:

Se cotiza el 8 por 100, aplicable sobre una base tarifada, según la categoría profesional (para un trabajador sin cualificar mayor de 18 años la base es de 34.830 pesetas/mes y la cuota de 2.786 pesetas/mes).

(3) Es tal la desproporción de ingresos que una buena inversión es cotizar por el mínimo período, y a cambio recibir una pensión. Con hipótesis razonables sale una rentabilidad anual muy alta, difícil de igualar en ninguna institución financiera.

(4) En algunas prestaciones, de las que hay datos desagregados, como las prestaciones por ILT e invalidez provisional, el importe medio percibido es superior en el Régimen Agrario que en el General.

(5) Véase Robert Savy, *op. cit.*, pág. 226.

(6) No hay que olvidar que el coste administrativo de la recaudación es muy elevado, dadas sus especiales características. Así, sólo el concierto con las Cámaras Agrarias para la recaudación del cupón costó 1.100 millones de pesetas en 1981.

(7) Básicamente, esta hipótesis trata de equilibrar el déficit presupuestario, actuando

sobre las cotizaciones, elevando éstas hasta que alcancen a cubrir los gastos de este régimen que, dada su naturaleza (pensiones, asistencia sanitaria, ILT, etcétera), se consideran estables a medio plazo.

(8) Esta hipótesis trata de aproximar la cotización media del REA a la de los regímenes similares, según la estructura deseable. De esta forma, los trabajadores agrarios por cuenta ajena se asimilarían al Régimen General (y a su cotización media) y los agrarios por cuenta propia al Régimen de Trabajadores Autónomos.

(9) Esta hipótesis trata de aproximar la cotización de los trabajadores agrarios al coste medio del sistema de Seguridad Social por cotizante, consiguiéndose por su aplicación generalizada el equilibrio del sistema en su conjunto. El coste medio del sistema se ha calculado deduciéndose a la totalidad del gasto del sistema los ingresos distintos a las cotizaciones y la aportación del Estado. Asimismo, no se han tenido en cuenta los gastos originados por accidentes de trabajo, dadas sus especiales connotaciones.

(10) También se han distribuido fondos para el empleo comunitario, antes de la creación

de INEM, con cargo a los Presupuestos del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, del Estado (a través del Ministerio de Trabajo) y lo recaudado por un impuesto especial contra el paro. No obstante, el mayor volumen de fondos provenía de la Mutualidad Nacional Agraria.

(11) Los datos disponibles, sólo para la provincia de Sevilla, ya que del resto no se dispone de datos suficientemente contrastados para un período amplio, indican que la relación entre el número de parados asistidos y el registrado supera, como media para 1980, la unidad, indicando esto, de un lado, cómo el nivel de cobertura es elevado y de otro, la existencia de un volumen de desempleo agrario superior al registrado en las Oficinas de Empleo.

(12) También en la provincia de Sevilla, la relación entre la inversión realizada en obras y servicios desarrollados por trabajadores acogidos al empleo comunitario y las subvenciones asignadas para éste es de 1,13 en 1980. La inversión es realizada sólo por cuatro organismos (Jefatura Provincial de Carreteras, Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, Jefatura Provincial del IRYDA y Jefatura Provincial de ICONA), de los once que dan ocu-

pación a trabajadores atendidos. Hay que destacar, además, que el 50 por 100 de la inversión corresponde a un solo organismo (Confederación Hidrográfica del Guadalquivir). Parece, pues, que esta segunda crítica al sistema de empleo comunitario tiene más base argumental.

(13) Felipe Sáez: «Programas especiales de fomento al empleo: una evaluación», *Cuadernos La Vanguardia*: «El paro: primer problema nacional», pág. 63. Barcelona, 1983.

(14) La distribución regional de los fondos es irregular, absorbiendo Andalucía el 82 por 100 de los mismos.

(15) En los países de la CEE la cobertura del desempleo agrario es de carácter contributivo y no se diferencia del Régimen Normal del Desempleo.

(16) La cantidad a percibir por prestación asistencial al año es equivalente al 50 por 100 de la pensión mínima, a la que se tiene acceso después de 35 años de cotización.

(17) Ya en imprenta este artículo, se han presentado los Presupuestos de la Seguridad Social para 1984, donde se incrementa la presión contributiva de los Regímenes Especiales, en especial, el agrario.