

---

*Lina Gavira (\*)*

---

*Iniciativas locales de empleo y  
mercado de trabajo agrícola. Estudio  
de casos representativos de Andalucía*

**INTRODUCCION (1)**

La crisis económica ha puesto en cuestión el modelo de desarrollo económico basado en la concentración industrial. El fracaso de las políticas en las que el desarrollo a nivel local es consecuencia de la desconcentración de las actividades motoras principales, ha hecho que se empiece a plantear el desarrollo desde una óptica territorial distinta, en la que el ámbito local adquiere un nuevo protagonismo. De este modo, surgen nuevas formulaciones sobre el desarrollo: desarrollo endógeno, desarrollo integral, ecodesarrollo... que en sus planteamientos teóricos tienen en común el aprovechamiento de los recursos propios y la integración del territorio. Así pues, desde distintos segmentos de la Administración Pública, paralelamente a las políticas de desarrollo regional, comienzan a plantearse políticas de desarrollo local que pretenden actuar directamente a este nivel.

Andalucía ha sido una de las regiones españolas que más ha sufrido los efectos de la crisis económica, debido al carácter

---

(\*) Dpto. de Economía y Sociología Agraria. Centro de Investigación y Desarrollo Agrario. Las Torres-Tomegil. (Junta de Andalucía).

(1) Este artículo ha sido realizado por la autora dentro del proyecto de investigación del INIA n.º 8025, «Vías de integración de los jornaleros andaluces en el mercado de trabajo: posibles medidas a adoptar en algunos de los sistemas más frecuentes en Andalucía, tomando como punto de referencia el Mezzogiorno italiano».

— Agricultura y Sociedad n.º 54 (Enero-Marzo 1990).

---

subordinado de su economía. La tasa de paro se eleva por encima de la nacional (Andalucía un 30,7 %, España un 21,0 % en 1986) aumentando el diferencial de paro Andalucía/España en 4,4 puntos desde 1982 a 1986 (2). Consecuencia de esta situación son los niveles de renta que se obtienen. Mientras la renta interior neta per cápita andaluza es de 460.446 ptas. en 1985, para el resto de España es de 638.772 ptas. (3), es decir, casi un 39 % superior a la andaluza.

Por otra parte hay que señalar que, a pesar de las predicciones desarrollistas de los años sesenta, en las que se preveía una drástica reducción de la población activa en la agricultura y la casi desaparición de los «jornaleros», en los años ochenta la evolución de la población ocupada en el sector agrícola en números absolutos, no sólo no ha disminuido, sino que el saldo medio anual entre 1980 y 1987 es positivo, en tanto que la población asalariada en la agricultura sigue manteniendo un volumen importante de efectivos, tal y como se desprende del cuadro 1.

CUADRO 1  
Evolución de la población agraria

Años	Población Activa Agraria		Población Asalariada Agraria	
	N.º (Miles)	Índice	N.º (Miles)	Índice
1980 .....	462,68	100	217,98	100
1981 .....	439,13	94,9	206,88	94,9
1982 .....	409,40	88,5	199,57	91,6
1983 .....	400,78	86,6	190,80	87,5
1984 .....	430,43	93,0	159,85	73,3
1985 .....	473,43	102,3	198,53	91,1
1986 .....	464,60	100,4	179,23	82,2
1987 .....	469,77	101,5	193,07	88,6

— Elaboración propia.

Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA). Cifras medias anuales.

(2) Consejería de Fomento y Trabajo de la Junta de Andalucía, *Anuario Estadístico de Andalucía 1987*. Hay que observar que en las cifras de paro registrado no se incluye a los trabajadores eventuales agrícolas.

(3) Banco de Bilbao, *Renta Nacional de España y su distribución provisional*, cit. en *Anuario Estadístico de Andalucía 1987*, op. cit.

---

Entre las razones que contribuyen a configurar esta situación se podrían destacar las siguientes:

— Reducción de los grandes movimientos migratorios a causa de la crisis económica que afecta a los centros industriales, en los que empiezan no sólo a disminuir el número de emigrantes, sino que además comienzan a generarse flujos de retorno.

La aplicación en el sector agrario de políticas asistenciales inadecuadas, que contribuyen a configurar un segmento de población heterogénea ligada a la agricultura (único sector en el que tiene alguna posibilidad de trabajo), caracterizada por la falta de identidad y de cualificación, y disponible para trabajar en cualquier sector de actividad que requiera mano de obra no cualificada.

— Crisis del movimiento sindical, que no ha podido dar una respuesta a la nueva situación. Esto ha llevado al mantenimiento e incluso disminución del coste real de la mano de obra agrícola, situación que se ha visto favorecida por la personalización creciente del mercado de trabajo y la proliferación de la economía sumergida.

— La gran reconversión llevada a cabo en la agricultura, que ha tenido como consecuencia una mayor estacionalidad y precariedad del empleo en el sector y el cambio de dirección de los flujos tradicionales de migración a nivel interno (4).

Todas estas razones han llegado a configurar un colectivo de

---

(4) Tradicionalmente las zonas que han demandado un mayor volumen de mano de obra han sido las grandes explotaciones de las campiñas y las zonas ganaderas. Al aumentar el coste del trabajo, se ha empezado una reconversión del sector que ha consistido en la aplicación técnicas productivas que permiten disminuir el coste de la mano de obra. Ver Romero, C. y Pérez, F. «La agricultura en la crisis económica: el caso del secano andaluz», en *Investigación Agraria-Economía*, vol. 3, n.º 1, 1988. Por otra parte, la revalorización de las zonas litorales tras la introducción de nuevas técnicas de cultivo, han dado lugar a un tipo de agricultura que requiere una utilización más intensiva de mano de obra que los cultivos tradicionales, lo que ha generado una demanda suplementaria de trabajo que se ha cubierto mediante la inmigración de trabajadores de las zonas excedentarias. Un caso típico de este fenómeno, lo representa el cultivo de la fresa en la costa de Huelva. Ver al respecto Caro Figueras, M. A., *Análisis de la situación social, laboral y cobertura de servicios del colectivo de inmigrantes temporeros al sector de la fresa onubense. Campaña 1985/86*. 1986. Informe previo dactilográfico encargado por las autoridades provinciales de Huelva.

---

asalariados eventuales agrícolas, cuyas cifras exactas y reales no son fáciles de establecer, pues no existe una fuente estadística que no tenga desviación en razón de su ámbito de actuación: la EPA para el año 1987 en Andalucía da una cifra media de 193.070 asalariados ocupados en la agricultura (fijos y eventuales), el INEM y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estiman en 303.490 los obreros beneficiarios del subsidio agrícola (al que sólo pueden acceder los obreros eventuales) para el mismo año y ámbito (5).

Contrastando las distintas fuentes al respecto (6), se podría decir que la cifra de obreros eventuales agrícolas («jornaleros») puede oscilar entre 200 y 350 mil obreros/as eventuales (del 8,6 % al 15,8 % de la población activa andaluza).

Esta es una cifra nada desdeñable cuantitativa y cualitativa-mente, por lo que implica en cuanto a condiciones de vida y trabajo, y que no se corresponde, precisamente, con un país que se dice desarrollado. No obstante, tras la entrada en la CEE y la nueva euforia económica, existe la tendencia por parte de determinados sectores de la Administración e incluso de algunos estudiosos del desarrollo, de ignorar a este colectivo y plantear proyectos o políticas de desarrollo que no contemplan a este grupo de trabajadores, ni las características socioestructurales de los mismos.

Se argumenta una vez más, igual que en los años finales de la década de los sesenta, que los jornaleros deben desaparecer o reconvertirse. Sin embargo, en la mayoría de los casos, del mismo modo que en los sesenta, se siguen planteando directrices de «desarrollo» que parten de realidades urbanas o de despachos de técnicos afectados por la amenaza de las Nuevas Tecnologías, que no se enfrentan con esta realidad, con el argumento de que los jornaleros son un arcaísmo y no tienen cabida en una economía

---

(5) Coyuntura Laboral n.º 30, *El plan de empleo rural y la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura*, Rev. del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Diciembre, 1988.

(6) En 1986 los obreros eventuales agrícolas con asistencia sanitaria eran 232.331, según se ha podido estimar a partir del *Anuario Estadístico de Andalucía*, 1987, op. cit.

---

---

moderna. Como consecuencia, se establecen líneas de desarrollo para áreas rurales desde planteamientos tecno-urbanos que repercuten negativamente en las comunidades rurales, pervirtiendo sus estructuras y creando más dependencia.

Con este estudio se pretende hacer un acercamiento cualitativo a algunas de las políticas y proyectos de desarrollo que tienen repercusión en el mercado de trabajo de los obreros agrícolas a nivel de comunidades locales, analizándolos desde una perspectiva global de relación con la evolución socioeconómica del municipio, a partir del estudio de casos.

La metodología empleada para llevarlo a cabo ha comenzado con el análisis de la documentación disponible relacionada con el objetivo del estudio. A continuación esta documentación se ha contrastado con la realidad a través de entrevistas cualitativas abiertas con los agentes implicados en el proceso de desarrollo: técnicos de las distintas Administraciones, Federaciones de empresas asociativas, sindicatos, empresarios... Además, se han utilizado los resultados obtenidos en 217 entrevistas cualitativas semidirigidas a familias de obreros agrícolas de nueve comunidades, representativas de las variables que, según se ha puesto de manifiesto en anteriores estudios realizados de 1980 a 1985 (7), son importantes en el mercado de trabajo agrario de Andalucía Occidental (8).

---

(7) Gavira, L. y Roux, B., «Estudio sobre la participación de los jornaleros en el mercado de trabajo» en *Evolución del paisaje y ordenación del territorio en Andalucía Occidental. Estudio metodológico*, Publ. por Junta de Andalucía, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y Casa de Velázquez. Madrid, 1985, págs. 251-279.

Ibidem, «La participación de los jornaleros en el mercado de trabajo», en *Evolución de los paisajes y ordenación del territorio en Andalucía Occidental. Marco del viñedo de Jerez*, Publ. por Diputación Provincial de Cádiz, Junta de Andalucía y Casa de Velázquez. Cádiz, 1986, págs. 101-145.

Ibidem, «El paro alarmante de los jornaleros», en *Supervivencia de la Sierra Norte de Sevilla*, Publ. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Junta de Andalucía y Casa de Velázquez. Madrid, 1986, págs. 111-163.

Falcón, A.; Gavira, L. y Roux, B. «La articulación del sector agrario en la economía de la Bahía de Cádiz: pluriactividad de los agricultores y nuevos usos del suelo», en *Evolución de los paisajes y ordenación del territorio en Andalucía Occidental. Bahía de Cádiz*. Publ. Diputación Provincial de Cádiz, Junta de Andalucía y Casa de Velázquez. Cádiz, 1987, págs. 111-158.

(8) La elección de las comunidades objeto de estudio se ha realizado en función de las siguientes variables: localización geográfica, sistema productivo dominante, estructura de la

---

## 1. MARCO INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO LOCAL

Coincidiendo con las directrices de la OCDE (9), algunos de los ayuntamientos democráticos andaluces, tratan de dinamizar el desarrollo local como vía para luchar contra el paro y la crisis económica. Así pues, inician esta andadura por el desarrollo, aunque desde postulados ideológicos dispares, que van desde el planteamiento de la lucha de clases, hasta planteamientos populistas y/o tecnocráticos que tratan de negar cualquier relación con contenidos ideológicos o políticos.

Atendiendo a la demanda generada por este proceso, empiezan a surgir gabinetes de profesionales que, poniéndose a disposición de los ayuntamientos, asesoran a los interesados acerca de las líneas de financiación mediante créditos oficiales, realizan proyectos para pequeñas y medianas empresas, etc. En estos años, finales de los setenta y comienzo de los ochenta, la política de apoyo al empleo a través de cooperativas, oficialmente se presenta como la vía más adecuada para el fomento del empleo, aunque la falta de formación e información es un handicap para llevar a buen término esta política. Todo ello creó las bases para que las Consejerías de Economía y Trabajo de la Junta de Andalucía se hicieran sensibles a las iniciativas locales e intentaran apoyarlas y promocionarlas. Se ponen en marcha organismos como el IPIA, en un primer momento, y COPASA posteriormente, que iniciaron mecanismos capaces momentáneamente de asumir y dotar estas experiencias a partir de la promoción de productos concretos (la piel en municipios de la Sierra de Cádiz, por ejemplo), además de canalizar créditos oficiales. También se ponen en marcha otros

---

propiedad de la tierra, diversidad de los sectores no agrarios, grado de urbanización (definido según un factor que relaciona la composición de la población activa no agraria, el tamaño de la población del municipio y la distancia a un núcleo mayor de 100.000 habitantes), nivel de radicalización obrera y aplicación de políticas de desarrollo local y reforma agraria. La selección de las familias de obreros agrícolas se ha efectuado atendiendo a la edad del cabeza de familia y al n.º de activos existente en la misma.

(9) En junio de 1982, establecido por el Consejo de Organización de la OCDE, se crea el programa de Acción y Cooperación sobre Iniciativas Locales para la creación de Empleo (ILE). Este programa pretende diagnosticar y dar recomendaciones sobre la percepción a nivel local de los problemas económicos y de empleo, además de las diversas respuestas que se están dando de iniciativas autónomas, que tienen como objetivos de creación de empleo duradero y de nuevas empresas viables.

---

---

organismos de ámbito regional, como la Sociedad de Desarrollo Industrial de Andalucía (SODIAN) o el Gran Área de Expansión Industrial de Andalucía (GAEIA), que actúan puntualmente en algunas cooperativas importantes, pero que han estado más orientadas hacia proyectos de mayor envergadura.

Por otro lado, siguiendo las directrices de la OCDE dentro del programa de Iniciativas Locales de Empleo, tiene lugar el nacimiento de las «Unidades de Promoción de Empleo» (UPES), bajo la supervisión de la Consejería de Trabajo a partir de 1985. Las UPES son un intento por parte de las autoridades autonómicas de colaborar orgánicamente con los Ayuntamientos en la promoción de empleo, concretándose la UPE como principal instrumento para el desarrollo dentro de los Programas de Fomento de Empleo de la Consejería, que son los siguientes:

1. Ayudas a la colocación de jóvenes que acceden al primer empleo.
2. Conciertos con los Ayuntamientos y otras administraciones públicas para la colocación de jóvenes que acceden a su primer empleo.
3. Ayuda a la reinserción socioprofesional de jóvenes con especiales dificultades de acceso al Mercado de Trabajo.
4. Unidades de Promoción de Empleo.
5. Ayudas a las acciones tendentes a la elaboración y puesta en marcha de proyectos que generen o mantengan empleo (10).

En el decreto que regula la creación de las UPES, se hace alusión a su finalidad en el artículo 19, especificándose como tal, la investigación y promoción de las posibilidades de empleo local, mediante la explotación de los recursos endógenos, para lo que se

---

(10) Decreto 142/85 de 26 de junio (BOJA n.º 70, de 12 de julio). Orden de 29 de julio (BOJA n.º 78, de 29 de agosto) en la que se desarrolla el decreto. Programa de apoyo a las iniciativas de promoción económica de los entes locales andaluces en el decreto 150/85 de 10 de julio (BOJA n.º 75, de 30 de julio de 1985) y la orden de 22 de mayo (BOJA n.º 55, de 10 de junio de 1986). La inclusión de las UPE en el Programa Andaluz de Desarrollo Económico (PADE) se realiza en el decreto 96/87 de 8 de abril, y la orden de la Consejería de Trabajo y Bienestar Social de 20 de abril de 1987.

---

---

recomienda la participación de los agentes locales, así como un ámbito comarcal en su actuación.

Las ayudas a las UPES son gestionadas por la Dirección General de Cooperativas y consisten en dos tipos de subvenciones, cuya vigencia máxima es de un año:

1. Subvenciones de hasta un 100 % de los costes de salarios de los trabajadores que la integran.
2. Subvenciones de los costes de funcionamiento de la UPE hasta un 75 % del importe total.

Por otro lado, el Programa de Apoyo a las Iniciativas de Promoción Económica de los Entes Locales Andaluces (11) a cargo de la Dirección General de Economía contempla las siguientes actividades:

- Asesoramiento para la elaboración de un programa integrado de promoción económica.
- Asesoramiento para la elaboración de dicho programa y los estudios de viabilidad para los proyectos contenidos en el mismo.
- Información sobre los canales de financiación del sector público y/o privado.
- Posibilidades de subvención directa a algunos proyectos por parte de la Consejería, sin poder superar, por sí misma o combinada con otras ayudas de la administración autonómica, el 75 % del coste total de la actuación.
- Constitución de un comité de cooperación de los distintos agentes, cuando la realización del programa afecte a varios órganos de la administración autonómica y/o local.

Estas actividades no están necesariamente vinculadas a la existencia de una UPE, se integran en las mismas en caso de que exista, pero también pueden beneficiarse de ellas los municipios

---

(11) Decreto 142/1985 de 26 de junio. BOJA n.º 75, de 30 de julio de 1985. Orden de 22 de mayo de 1986. BOJA n.º 55, de 10 de junio de 1986.

---

que no cuenten con una UPE, siempre que lo soliciten adecuadamente.

En el momento en el que se realiza esta investigación, son 39 la UPES subvencionadas en toda Andalucía, con un total de 126 agentes de desarrollo local, lo que supone un coste de 257.410.448 ptas. para la Comunidad (12). Aunque sus resultados son muy heterogéneos, la característica que tienen en común es actuar como una sociedad pública de servicios, es decir, como ventanilla única. La mayoría de las actuaciones realizadas se refieren a consultas sobre los posibles canales de financiación existentes y, en menor medida, asesoramiento técnico (contable, fiscal, tecnológico...). No obstante, a partir de 1987 hay que distinguir las Mancomunidades y las UPES con incidencia comarcal, que tienen dotaciones importantes de infraestructura para su funcionamiento, llegando a plasmarse en alguna de ellas Operaciones Integradas de Desarrollo, de las UPES ubicadas en municipios de menos de 20.000 habitantes, que tienen una orientación más municipalista y están menos dotadas de recursos y medios que las anteriores.

La localización de las UPES es motivo de controversia, ya que no se realiza siguiendo criterios económicos y territoriales, sino básicamente políticos. Esto genera en algunos casos solapamientos de competencias de las UPES en un mismo área, o bien hace que se instalen UPES en zonas que no tienen capacidad por sí mismas de darles credibilidad (13). Otro elemento de diferenciación o discriminación, según se quiera interpretar, viene dado por los diferentes presupuestos asignados a las corporaciones locales para financiar las UPES. Por ejemplo, en la resolución de presupuestos para 1988-89 se dan diferencias que oscilan entre las 216.667 ptas. mensuales asignadas a Valverde y las 952.346 ptas. asignadas a Lebrija (14).

Este es el momento de preguntarse hasta qué punto las UPES

---

(12) Memoria de la Consejería de Trabajo y Bienestar Social de 1988. Dactilografiada.

(13) La investigación realizada coincide con la afirmación que hacen al respecto Seguí, Granados, V. en «Posibilidades para la reactivación económica y creación de empleo por parte de las corporaciones locales» en *Boletín Económico de Andalucía*, n.º 8.

(14) Memoria de la Consejería de Trabajo y Bienestar Social de 1988. Op. cit.

---

---

son capaces de cumplir el objetivo para el que se crearon. Para ello se analizará qué ocurre en los municipios seleccionados con esta finalidad, es decir, aquellos que poseen una UPE. No obstante, hay que hacer varias consideraciones previas a este análisis, a saber:

— Se procede a hacer un estudio de caso, según la evolución seguida en el proceso de desarrollo.

— Se estudia cómo incide la UPE en los asalariados agrícolas y qué actitudes genera dentro del colectivo.

## **2. UN CASO DE DESARROLLO TECNO-PERSONALISTA**

El municipio estudiado en primer lugar ha sido muy activo en la lucha por conseguir mejor calidad de vida para los obreros agrícolas. La lucha sindical en el campo dio lugar a un movimiento jornalero capitaneado por el Sindicato de Obreros del Campo (SOC) y el Partido del Trabajo.

En las primeras elecciones municipales democráticas (1979) resulta vencedor el Partido del Trabajo por mayoría. Desde el Ayuntamiento, apoyado por profesionales e intelectuales afines ideológicamente, se empiezan a buscar salidas que generen empleo, teniendo claro desde el principio que la agricultura no puede absorber toda la fuerza de trabajo disponible.

No obstante, el motor del cambio radica en 15.000 nuevas Has. de cultivo procedentes del antiguo IRYDA, que se distribuyen entre 1.200 colonos, de los que 500 son de este municipio.

Muchos de los líderes obreros reciben tierras con lo que la lucha obrera se disipa, apareciendo en el escenario un nuevo conflicto: los colonos que han recibido las parcelas se ven ante la necesidad de introducir la mecanización del cultivo del algodón.

Este episodio es definitivo para el desencanto de los obreros, que ven ahora cómo los líderes, que antes estaban dispuestos a quemar las máquinas, ahora son los primeros en utilizarlas.

En todo este proceso, la creación de una cooperativa de

---

---

servicios por los colonos tiene un papel fundamental para el desarrollo local, aunque no siempre ha sido interpretado de este modo por parte de los demás sectores sociales.

A partir de ella se crea toda una infraestructura de servicios para los socios, una gran desmotadora de algodón y una serie de iniciativas para participar y crear empresas que tienen que ver con este cultivo (15).

En las elecciones municipales siguientes (1983), el alcalde y parte de su anterior equipo se presenta con una candidatura del PSOE y gana las elecciones. Esto tiene consecuencias de cara al desarrollo, pues, de una parte, el estar en el partido del poder le abre nuevas puertas de la Administración Autonómica y Central pero, de otra parte, también le crea enfrentamientos en su política de desarrollo local con los sectores que ven un peligro en el creciente grado de personalismo que va tomando la política municipal.

El último episodio en el proceso de desarrollo viene marcado por la creación de una Mancomunidad de 9 municipios. La Mancomunidad tiene como finalidad constituirse en una Operación Integrada de Desarrollo (OID). La iniciativa y la tutoría de la OID ha partido de este municipio, que se ha dotado así de importantes recursos técnicos y económicos aumentando su área de influencia.

#### **a) El modelo de desarrollo seguido**

En febrero de 1985, el Ayuntamiento promueve la realización de un estudio sobre las posibilidades de desarrollo del municipio (16), por parte de una empresa de servicios de Madrid, financiado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este estudio define las líneas a seguir en el desarrollo local:

---

(15) Caro Aguilar, J. «Informe: la cooperativa Las Marismas de Lebrija», en *Parfletos y Materiales* n.º 2, Edit. Centro de Estudios y Documentación de Trebujena. Cádiz, enero 1988, págs. 32-39.

(16) Sofemasa, «Plan de desarrollo integral del municipio de Lebrija», 1985. Dactilografiado.

---

- 
- Desarrollo a partir de los recursos propios.
  - Reordenación de los recursos naturales hacia producciones con máximas posibilidades de industrialización.
  - Creación de infraestructuras básicas para el desarrollo (polígono industrial y polígono ganadero).
  - Promoción y gestión de la inversión.

Este plan de desarrollo «integral» abunda en la idea de la integración en el estudio de los sectores económicos y en la búsqueda de fuentes de financiación. Se echa en falta, sin embargo, la definición de estrategias claras para el fomento del empleo, sobre todo, para los sectores de población más desfavorecidos. Solamente se señala en este sentido que es necesario apoyar la organización de cooperativas de trabajo asociado.

En 1986, el ayuntamiento pone en marcha un nuevo estudio, realizado por otra empresa de profesionales (17), que pone el énfasis en el diagnóstico y las perspectivas socioeconómicas del municipio, enfocándolo hacia el empleo.

En la estructura social del municipio se detecta que el sector más dinámico es el de los parcelistas, si bien, tienen el problema de una tasa elevada de población dependiente (uno de los criterios más valorado a la hora de la asignación de las parcelas fue el tener un elevado número de hijos).

Los sectores industrial y de servicios están poco representados en el municipio (13,2% activos en la industria y un 23% en los servicios, en 1982) (18). El sector industrial se corresponde con el que se da en los asentamientos urbanos pequeños en expansión y tiene que ver con la dinámica económica del municipio: son las industrias de consumo alimenticio las más representadas, seguidas de las de la construcción y los talleres de reparación. El sector servicios depende de los otros dos.

---

(17) Personas y Sistemas, S. A., «Diagnóstico y perspectivas socioeconómicas del municipio de Lebrija. Un enfoque con objetivo empleo. (Hipótesis de partida y primera redacción». Sep. 1986. Dactilografiado.

(18) Personas y Sistemas, S. A., op. cit.

---

---

El gran problema del mercado de trabajo del municipio es, de un lado, la falta de formación, y, de otro, la juventud de la población del municipio, que hace predecir que, si no se actúa rápidamente, las tasas de paro (superiores al 40 %) se multiplicarán de modo alarmante. Para controlar el paro sería necesario la creación de 600 puestos de trabajo anuales, según el citado estudio, lo que parece una tarea muy difícil.

Valdría la pena tratar de entender qué se ha hecho por conseguir la meta de los 600 puestos de trabajo anuales.

En 1987 son diez las personas encargadas de llevar a cabo el fomento del empleo y el desarrollo local. Se ha establecido para este fin dos departamentos: el Departamento de Promoción Industrial (DPI), que se encarga del fomento de empleo, y la Casa de la Juventud, que se orienta a la formación y la información para el empleo a jóvenes.

Estos departamentos están organizados en áreas que pretenden ser cada vez más especializadas: económico-financiera, jurídica, agro-industrial, de formación, etc. Todo ello se completa con un agente de desarrollo, sin formación académica específica, dedicado a la búsqueda de empresarios, con experiencia en la puesta en marcha de empresas.

#### **b) Los proyectos desarrollados por la UPE**

Estos proyectos se han analizado a partir de las Fichas-Memoria presentadas a la Consejería de Trabajo desde el año 1985 hasta 1987 (19). Hay que hacer constar, sin embargo, que los datos aportados por el DPI no siempre coinciden con otros datos aportados a la Administración.

---

(19) Departamento de Promoción Industrial. Excmo. Ayuntamiento de Lebrija (Sevilla), «Informe del Departamento de Promoción Industrial-Unidad de Promoción de Empleo del Ayuntamiento de Lebrija. Nov. 1985; Consejería de Trabajo y Bienestar Social, «Unidades de Promoción de Empleo (UPE). Ficha-Resumen 1987»; Departamento de Promoción Industrial. Excmo. Ayuntamiento de Lebrija (Sevilla). «Proyectos, Hojas Resumen», 1987. Dactilografiados.

---

CUADRO 2  
Proyectos relacionados con la UPE

SITUACION DE LOS PROYECTOS	SECTORES		Agricultura, Ganadería y Pesca (*)	Construcción	Alimentación	Confección	Otras Industrias	Servicios	Total
	UPH (1)	Estimación (2)							
En Curso Finalizados	13		8	2	3	5	17	48	
	4			1			5	10	
Sin Datos No Funcionan Aún sin Actividad	4		4		2	1	2	2	
			1				1	2	
Funcionan	13		3	3	1	4	18	42	
Eventuales Fijos	133		105	8	30	34	86	197	
	337				100	165		798	
Eventuales Fijos	102		14	10	2-5	40	3	145	
	66				(***)	17	75	184-7	
Proceden de la Agricultura	90					40	8	128	
INVERSION TOTAL (miles ptas.) (1)	Proy. sin Datos		(**)				13.792,1	13.792,1	
	Proy. No Funcionan	378.241,4	179.196,7		51.158	235.001	3.410,1	847.007,2	
	Proy. aún sin Actividad		253.350				37.815,3	291.165,3	
	Proy. en Curso	3.168.036,2	50.557,2	22.738,9	108.957,1	395.950,3	385.345,2	4.022.736,7	
	Proy. Finalizados	76.807,6		5.181			28.315,2	110.303,8	
TOTAL	3.623.085,2	483.103,9	27.919,9	630.951,3	160.115,1	468.717,9	5.393.889,3		
INVERSION POR PUESTO DE TRABAJO (miles ptas.) (1)	Proy. sin Datos						2.758,4	2.758,4	
	Proy. No Funcionan	3.981,4	4.594,7		2.131,6	4.051,7	1.705,1	4.111,7	
	Proy. aún sin Actividad		4.872,1				3.437,8	4.621,7	
	Proy. en Curso	9.428,6	3.611,2	3.789,8	1.027,9	2.8088,2	6.317,1	5.933,2	
	Proy. Finalizados	2.259		2.590,5			4.045,0	2.565,2	
TOTAL	7.708,6	4.600,9	3.489,9	1.231,7		3.170,6	5.450,2	5.421,0	

Fuente: Ficha de Proyecto del DPI del Excmo. Ayuntamiento de Lebrija y entrevistas personales. Elaboración propia.

(1) Se refiere a los puestos de trabajo que se especifican en la ficha-Memoria de 1987.

(2) Se refiere los resultados obtenidos en las entrevistas realizadas en el 1.º semestre de 1989 (24).

---

En el cuadro 2 se especifican los tipos de proyectos promovidos por parte del DPI hasta 1987.

Hay que hacer notar que en algunos de los proyectos referidos no parece posible que se creen los puestos de trabajo fijos que se especifican en la ficha-resumen. En algunos casos, el trabajo de campo realizado ha puesto en evidencia, que en estas empresas se hace una contratación eventual, que no satisface al colectivo de jornaleros: unas veces, por los bajos sueldos y la estacionalidad, y otras, por el clientelismo existente en la contratación.

La precariedad que se da en el empleo del sector agroalimentario también ha sido puesta de relieve en las entrevistas realizadas, junto con la tendencia a cierta picaresca para beneficiarse de las subvenciones públicas, que ha sido denunciada por uno de los sindicatos de la localidad (20).

No resulta fácil estimar con exactitud cómo inciden estas empresas en el mercado de trabajo de los jornaleros. Directamente se han podido crear unos 15 puestos de trabajo fijos y unos 75 eventuales, según el resultado de un sondeo efectuado sobre el empleo en estas empresas. La puesta en marcha de tres empresas relacionadas con el cultivo del algodón hace pensar que se mantendrá el cultivo en la zona, lo que puede suponer el mantenimiento de las empresas derivadas de la transformación del mismo, y de un número de jornales a realizar por los trabajadores agrícolas.

Se han promocionado también seis empresas que tienen que ver con la ganadería y la transformación de productos derivados.

Por último, se ha construido una fábrica de transformación de tomates, que, al venir el tomate de fuera hasta ahora no ha tenido incidencia en la localidad. Sin embargo, en 1989 la cooperativa de los colonos ha comprado la fábrica dentro de un plan de

---

(20) Se trata de una empresa promocionada por el DPI que, según el sindicato local, mantenía a 9 trabajadores con contratos temporales de prácticas que al llevar más de tres años habían pasado a ser indefinidos. La empresa se vendió a un empresario que recibió subvenciones por los puestos de trabajo del Gran Área de Expansión Industrial, al recibir la subvención echó a los trabajadores y vendió la empresa.

---

---

hortofloricultura, que pretende ser una alternativa al algodón, con el fin de ocupar la fuerza de trabajo excedentaria de los hijos de los colonos.

En ningún caso las empresas agroalimentarias que se han programado por el DPI llegan a tener 100 empleados, sólo en un caso se llega a los 50 empleados (únicamente 3 ó 4 son hijos). La fórmula adoptada por las empresas es fundamentalmente la sociedad anónima, sólo en dos casos se han utilizado fórmulas asociativas. Este hecho tiene que ver con el origen social del empresariado que se ha instalado, el cual frecuentemente procede de capas de profesionales, por lo general de fuera del municipio.

Otros tipos de industrias fomentadas o ayudadas por el DPI, según la citada ficha-resumen, están relacionadas con la construcción, la alimentación y la confección, fundamentalmente. Se ha promocionado también un polígono industrial que funcione como «nido de empresas».

En total se ha actuado en 19 proyectos industriales no agrarios, según se señala en la ficha, de los que se tiene constancia que han fracasado 7 y sólo uno (pastelería con dos empleos fijos) se dice que está finalizado. En los proyectos que se dicen en curso, se señalan un total de 378 puestos de trabajo fijos y 64 eventuales, pero según las entrevistas realizadas, el número de trabajadores fijos en la actualidad, oscila entre 43 y 48, en tanto que los eventuales pueden ser unos 40 (véase cuadro 2). El tamaño medio de estas empresas es de 21,5 trabajadores, según datos de la ficha-memoria de 1987 no constatados en la actualidad.

En el sector servicios se citan 22 empresas entre las que destacan una cooperativa de transportes, cinco talleres de reparación, siete comercios, seis supermercados, dos bares, dos establecimientos hoteleros y una cooperativa de servicio de limpieza, compuesta por mujeres.

Según la ficha de la UPE, desde que se creó el DPI, se han puesto en marcha un total de 62 proyectos, de los que se tiene constancia, a través de las entrevistas realizadas, que han fracasado o no se han llegado a realizar 12 y sólo 9 han finalizado. Hay que

---

---

señalar también, que no todos estos proyectos suponen creación de empresas, en muchos casos se trata de ampliación o mejoras realizadas en las existentes. La inversión total para estos proyectos es de 4.882.432.919 ptas. para 819 puestos de trabajo fijos y 197 eventuales, sin haber deducido las empresas que no han llegado a buen término. El coste medio por puesto de trabajo sería de unas 4.805.543 ptas.

Normalmente la financiación se consigue con un porcentaje del 25 % al 30 % de recursos propios, el resto se logra a través de créditos a bajo interés o subvenciones de la banca oficial y mediante préstamos de entidades financieras acogidos al acuerdo existente entre éstas y el gobierno autónomo.

En lo que respecta a la formación, se han realizado un total de 19 cursos, financiados por el INEM, de los que 12 están relacionados con el sector agrario (21).

Además se han puesto en marcha 14 talleres-escuelas, financiadas todas por el INEM y las Consejerías de Economía y Trabajo.

A modo de conclusión puede decirse que en este municipio en el que el Ayuntamiento interviene totalmente en la UPE, lo que en algunos aspectos la ha favorecido (no hay que olvidar el papel fundamental que ha jugado su alcalde en la búsqueda de financiación y en la promoción del desarrollo del municipio), pero en otros ha sido contraproducente. En lo que a los obreros agrícolas se refiere, hay que recordar que tras el cambio de status social de sus dirigentes (a consecuencia del acceso a la tierra o al poder local), éstos siguen un proceso de desclasamiento que desemboca en un abandono de la organización sindical. Entre tanto los antiguos dirigentes proponen una estrategia que pasa por el planteamiento de un tipo de desarrollo en alianza con las clases

---

(21) Los cursos realizados han sido de capacitación básica agraria 6, con 150 alumnos y 300 horas de duración por curso. Invernaderos 2, con 30 alumnos y 400 horas de duración. Maquinaria agrícola 2 cursos con 30 alumnos y 350 horas de duración cada uno. Cunicultura un curso, con 15 alumnos y 86 horas. Electrificación rural, un curso con 15 alumnos y 252 horas. La subvención recibida del INEM ha sido de 26.655.000 ptas. Datos facilitados por la Dirección Provincial del INEM de Sevilla.

---

media y con el empresariado de fuera del municipio (agricultores autónomos, empresarios, directivos y profesionales liberales, se señalan como los primeros aliados para generar desarrollo), que acuden ante la perspectiva de suelo fácil, subvenciones y exenciones fiscales. En esta tesitura, los obreros agrícolas (22), decepcionados de la lucha colectiva, se sienten desplazados de este desarrollo, en el que una vez más el clientelismo habitual de su actividad diaria se repite: ahora además de los empresarios hay que ser amigo del alcalde, para conseguir, si no un empleo, al menos las 60 jornadas necesarias para cobrar el subsidio agrícola.

### **3. UN CASO DE DESARROLLO BASADO EN EL COOPERATIVISMO**

Se analiza en este caso un municipio de la Campiña cordobesa, caracterizado por la presencia de pequeños y medianos propietarios de olivar y un importante colectivo de obreros agrícolas. Se trata de una sociedad muy tradicional y polarizada en torno a estos dos grupos, cuyo eje central radica en la posesión o no de la tierra. Los mayores propietarios están organizados en dos cooperativas de transformación de aceite y de servicios, herederas de la anterior UTECO, de gran implantación en la vida local. Hay también otras cooperativas de viticultores y de hortelanos, que agrupan en torno suyo a los pequeños propietarios, que si bien tienen un papel distinto de las señaladas por su composición social de pequeños agricultores, también mantienen las distancias con los obreros agrícolas sin tierra.

Con la llegada de la democracia, los jornaleros se organizan en torno al Sindicato de Obreros del Campo (SOC), como en el caso anterior, y ello se refleja también en el triunfo en las primeras elecciones municipales del Partido del Trabajo que gobierna en coalición con el Partido Comunista.

El gobierno municipal sigue una política basada en mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, canalizando fondos para el

---

(22) El 59 % de los activos del municipio, con unos 130 días de trabajo al año como media, conseguidos en todos los sectores de actividad a los que tienen acceso, incluyendo actividades marginales o sumergidas.

---

Empleo Comunitario, realizando obras de interés local y fomentando el cooperativismo, del que existían ejemplos en el municipio de comprobada relevancia.

Tal es el caso de algunas cooperativas de confección y de construcción, a las que se ayuda con la exención de impuestos locales, asesorándoles, o dándoles trabajo en obras municipales...

Sin embargo, este período fue muy corto, pues en 1979 se produce una crisis del SOC, a raíz del fracaso de una huelga reivindicativa de mayor salario. Este fracaso y el empleo del líder local del sindicato como contratista de obras del ayuntamiento, acaban desmantelando el movimiento sindical por el desencanto de los obreros.

El desencanto llega a tal punto, que en la actualidad es el sindicato de la UGT-FTT el único que tiene cierta presencia en el municipio, debido a la fuerza que recibe por el hecho de estar próximo al actual gobierno local, con lo que eso significa respecto a la posibilidad de tener más o menos acceso a las obras municipales del Plan de Empleo Rural (PER).

El fracaso del movimiento sindical y la crisis del PT, acaban desmantelando también el gobierno municipal, que cae en manos de un independiente de planteamientos populistas, procedente de la burguesía local, que en 1983 se presenta con una candidatura del PSOE y gana las elecciones, manteniéndose en este cargo hasta la fecha.

El nuevo gobierno, ante el peso de la crisis, se plantea la necesidad de seguir una política que posibilite la creación de puestos de trabajo. Así pues, se trata de favorecer los sectores de economía social, que hasta ese momento han tenido un papel importante en el mantenimiento de las economías más débiles, fundamentalmente el cooperativismo, que se establece como motor del desarrollo local.

#### **a) El camino seguido para el desarrollo**

En 1985 tiene lugar la creación de una UPE. En la memoria de solicitud de la misma, se señala que la actual corporación

---

---

(mayoritariamente socialista) ha venido realizando una serie de actividades para fomentar el empleo, pero el gobierno local es consciente, sin embargo, de la falta de planificación de estas actuaciones, por lo que se justifica la necesidad de una UPE que cumpla estos objetivos: formación del empresariado existente y de nuevo acceso, información, gestión y promoción de ideas de creación de empleo propias o ajenas.

La UPE empieza su andadura en 1985 y la dotación de personal con que cuenta para cumplir con estos objetivos, se compone de un ingeniero agrícola, un economista a tiempo parcial y una administrativa. Estos técnicos han estado a cargo de la UPE durante 1986 y al terminar la subvención, mediante la que se les paga a finales de ese mismo año, sólo quedó la administrativa, hasta que en diciembre de 1987 se incorporaron dos nuevos técnicos: un graduado social, responsable del tema de fiscalidad de empresas y responsable técnico de la UPE, y un ingeniero técnico industrial que se ocupa de «buscar suelo para instalar las empresas».

Las actividades llevadas a cabo por la UPE desde que empezó, se han analizado a partir de la memoria anual de ésta de 1985 (la única existente en el momento en que se realiza esta investigación) y entrevistas realizadas en el municipio.

Se puede decir que en los dos primeros años de vida de la UPE ésta ha estado orientada fundamentalmente a cumplir el papel de ventanilla única gestionando las ayudas oficiales para la creación o el mantenimiento de empresas.

En 1985 se actúa sobre 23 expedientes para conseguir créditos y subvenciones, de los que 11 fueron para reconversión de pasivos de empresas. En el año siguiente sólo se actúa sobre 8 expedientes destinados al mismo fin. Como resultado de las actuaciones llevadas a cabo, en la memoria de la UPE se alude a la creación de 26 puestos de trabajo y la consolidación de 11 más.

En 1985 se empieza a estudiar por parte de los técnicos de la UPE, la posibilidad de hacer una serie de proyectos relacionados con la agricultura: invernadero túnel para cultivos hortícolas y

---

---

floricultura, feria exposición de ganado, centro recolector de leche, planta de aderezo de aceitunas y lombricultura. De estos proyectos, sólo ha llegado a funcionar el centro recolector de leche. Además se estudian otros proyectos de creación de talleres de carpintería, forja artesanal, cerámica y alfarería, algunos de los cuales se han integrado en 1988 en una Escuela Taller.

Con la llegada de los actuales técnicos de la UPE, a finales de 1987, empieza una nueva etapa. Se han puesto en marcha algunos proyectos, como una cooperativa de confección (6 puestos de trabajo), una cooperativa de trabajo asociado destinada a guardería infantil (6 puestos de trabajo); se han tramitado créditos para la formación de una cooperativa de trabajo asociado de chacineros, creada a partir de otra empresa mayor que los había despedido (5 puestos de trabajo). Por último, también se pretende formar una cooperativa a partir de una escuela taller de reparaciones domésticas.

La formación también ha ocupado un lugar entre las actividades de la UPE. Durante la primera etapa se han dado dos cursos de colaboración con el INEM, uno en colaboración con un club de marketing de Córdoba y otro promocionado por el Ayuntamiento.

En resumen puede decirse que esta UPE ha cumplido sólo parcialmente sus objetivos. El desarrollo local no se ha visto especialmente alimentado por la existencia de la misma.

El motor de la creación de empleo ha sido *el cooperativismo*, que en el caso del sector olivarero ha llegado a crear una denominación de origen, formando una sociedad anónima de comercialización y exportación, que ha contribuido a afirmar más la posición de los grandes agricultores, los cuales, tras el fracaso del movimiento sindical reivindicativo, se encuentran cómodamente situados para intervenir en el mercado de trabajo.

Por otro lado, existen según la documentación consultada (23) más de 650 mujeres que trabajan en cooperativas de confección,

---

(23) Ayuntamiento de Baena, *Memoria descriptiva del funcionamiento y finalidad de la creación de la U.P.E.*, Baena, Oct. 1985. Dactilografía.

---

---

aunque parece que son unas 1.000 las que participan en el sector (24), dado el carácter sumergido e irregular de esta actividad.

De las cuatro cooperativas existentes, las dos mayores han logrado obtener excedente de capital desde 1982, pero esto ha sido posible gracias al trabajo a destajo, práctica común en este tipo de cooperativas.

La jornada de trabajo es de 7 a 15 horas durante cinco días semanales y, aunque se cobren excedentes a fin de año, el salario medio mensual en 1987 es de unas 25.000 ptas., llegando muy pocas mujeres a rebasar las 41.000 ptas. Sin embargo, en los sectores obreros y no obreros se considera que las cooperativas de confección son muy importantes para poder «mantenerse» las familias en verano.

Por lo que se refiere al Ayuntamiento, son las iniciativas que se empiezan a llevar a cabo en el campo de la formación las que resultan más interesantes. Se trata de la puesta en funcionamiento de escuelas taller con el objetivo de reconvertir y profesionalizar a jóvenes para que creen su propio empleo mediante cooperativas, con el apoyo técnico de la UPE.

#### **4. UN CASO DE DESARROLLO BASADO EN GRANDES ACTUACIONES PUBLICAS**

Situado en la costa noroeste de la provincia de Cádiz, la vida socioeconómica de este municipio ha girado desde antaño en torno a dos ejes fundamentales: la pesca y la agricultura, aún cuando también haya que hacer mención de un cierto turismo de élite, atraído por la bonanza del clima y la tradición bodeguera.

La estructura agraria se caracteriza por la presencia de pequeñas y medianas explotaciones destinadas al cultivo de la viña, que desde finales de los setenta, se yuxtapone con la hortofloricultura, a causa de la influencia ejercida por un municipio vecino, pionero en este tipo de agricultura.

---

(24) Entrevista realizada al alcalde de Baena en 1988.

---

Tradicionalmente este municipio ha abastecido de mano de obra a las grandes explotaciones del Marco de Jerez, que requerían una fuerza de trabajo cualificada en las labores del viñedo. Desde principios de siglo, se gesta un importante foco de lucha obrera que lleva a que el salario estipulado para las faenas especializadas de la viña en el Marco de Jerez, sea más alto que el de cualquier otra faena en Andalucía.

**a) Las grandes actuaciones públicas habidas sobre el territorio**

La localización privilegiada del municipio, el asentamiento en el mismo de una burguesía comercial ligada al sector bodeguero, que aplica métodos capitalistas en la explotación de la tierra y el considerable número de obreros agrícolas existentes, hacen que el municipio sea objeto de sucesivas actuaciones estatales desde principios de siglo. Sin embargo, las actuaciones que se llevan a cabo vienen propiciadas por intereses especuladores que poco tienen que ver con la situación de miseria que viven los pobladores de este territorio (25).

Como consecuencia de estos intereses y en aplicación de la ley de colonización de grandes zonas, se plantea la colonización de los terrenos del estuario del Guadalquivir, declarándose en 1940 Zona de Interés Nacional.

En la actualidad la Marisma es aprovechada por cultivadores provisionales con contratos de un año de duración, con unas 25

---

(25) Grande Covián, R., *Los suelos salinos. Su rescate y aplicación a las Marismas del Guadalquivir*. Ministerio de Agricultura. Madrid, 1956. Ojeda Rivera, J. F., *Organización del territorio en Doñana y su entorno próximo (Almonte). Siglos XVIII-XX*. Serie Monografías de ICONA n.º 49. MAPA, 1987. Este autor señala: «Aunque desde mediados del siglo XIX se habían establecido los instrumentos adecuados para la atracción y canalización de capitales extranjeros a España, la ley de 24 de julio de 1918, conocida como Ley Cambó, sobre desecación y saneamiento de lagunas, marismas y terrenos pantanosos va a propiciar la constitución de sociedades cuyo único objetivo es intervenir en las marismas... todo ello hace pensar en un tipo de sociedades especuladoras que podíamos calificar de «fantasmas», ya que su pretensión y objetivo implícito era común a todas ellas y consistía en aparecer y desaparecer, aprovechando con estas acciones los beneficios de los sucesivos traspasos de concesiones... consiguen elevar progresivamente las apetencias de actuación sobre el mismo (territorio), convirtiendo la tarea de bonificación o saneamiento de las Marismas del Guadalquivir en el deseo y sueño dorado de algunos de los grandes capitales españoles y sobre todo del mismo Estado».

---

---

Has aproximadamente cada uno. Se cultiva cebada, avena, alpiste, habas..., con rendimientos bastante bajos aún (se señala en un informe realizado por técnicos del IARA, algo más de doscientas mil pesetas de beneficios para 1987).

En el ejercicio de 1987/88 se han adjudicado por el IARA, en cultivo provisional, 3.781 Has. de la comarca Marismas de Sanlúcar, beneficiándose en total 153 agricultores. En 1989 se ha hecho una adjudicación definitiva a 17 cooperativas de las 3.866 Has. de la zona regable de Jerez-Sanlúcar-Trebujena (Marismas de Sanlúcar).

Otra actuación estatal que incluye a este municipio, es el decreto mediante el que se declara la Zona Regable de la Costa Noroeste de Cádiz en 1972.

Hasta la fecha, la declaración de la Zona Regable Costa Noroeste de Cádiz ha posibilitado la instalación de 89 concesionarios, 75 en explotaciones individuales de 15 Has. aproximadamente y 41 en siete explotaciones de producción comunitaria sobre un total de 570 Has.

Por último, la ampliación de la zona regable de Monte Algaida supone la entrega de unas 560 Has. en explotaciones con una superficie media de 1,04 Has. Estas explotaciones están orientadas fundamentalmente a la hortofloricultura, mediante la instalación de invernaderos.

El municipio objeto de estudio, posee en su término 11.000 Has. de marismas que se ven afectadas de un modo u otro por estas actuaciones, sin embargo, no parece que haya habido, salvo a partir de los años ochenta, un interés especial por parte de las fuerzas sociales del municipio por participar o intervenir en el discurrir de las mismas, aún cuando han sido un importante motor de cambio para la ciudad.

#### **b) Papel desarrollado por las fuerzas sociales del municipio**

La actitud reivindicativa de los obreros en la última etapa franquista, canalizada en torno a Comisiones Obreras, se manifestó

---

---

sobre todo en el interés por conseguir mejorar las condiciones de trabajo y las rentas de los obreros. Con la llegada de la democracia, la reconversión de la agricultura tradicional y la crisis económica, la reivindicación se manifiesta en la lucha por conseguir más días de trabajo en el anterior sistema de cobertura del paro agrícola, el Empleo Comunitario, y, con la llegada de los socialistas al poder en Andalucía, en la lucha por una Reforma Agraria que satisfaga la mejor distribución de la propiedad de la tierra y que intervenga en los canales de transformación y comercialización de la producción (Reforma Agraria Integral). Así pues, no ha habido por parte del sindicato, que agrupa a la élite obrera (26), un planteamiento del desarrollo local que haya ido más allá de las reivindicaciones sectoriales.

El brazo político de este obrerismo se hace patente al instalarse el PCA en el gobierno municipal en las primeras elecciones democráticas. El gobierno local no se hace un planteamiento global de lo que pudiera ser el desarrollo del municipio, a pesar de la instalación de una UPE en diciembre de 1985. Se sigue una política de fomento de empleo fundamentalmente a través de potenciar la pequeña y mediana empresa y el movimiento cooperativo con presencia en la zona (cooperativas vitivinícolas, de insumos agrícolas, cooperativas de pesca, pequeños establecimientos de servicios...).

A partir de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1984, se pone de manifiesto el interés de la Administración Autónoma por fomentar las empresas asociativas y, desde entonces, empieza la proliferación de cooperativas de producción agrícola. En los directorios de la Dirección General de Cooperativas de la Junta de Andalucía, de 1985 a 1987 se inscriben unas 47 cooperativas de explotación en común de la tierra, con domicilio social en este municipio. De éstas, algunas no han llegado nunca a tener actividad, otras se deciden a solicitar tierras en arrendamientos de campaña a la Administración para conseguir experiencia en la explotación en común, tanto para que se les

---

(26) Se utiliza el concepto élite obrera, en el sentido de que son los obreros agrícolas con mayor cualificación, mejor nivel de retribución económica y más conciencia de clase.

---

---

valore en un posible baremo de adjudicación de tierras, como para ver qué tal funcionan como empresa.

Esta política de fomento del cooperativismo y de la pequeña y mediana empresa ha sido apoyada por el sindicato CC.OO., que agrupa aún en la actualidad el 90 % de los obreros agrícolas del municipio debido a la tradición de lucha y, actualmente, al carácter de sindicato de servicios que tiene en la localidad.

En 1987, la oposición municipal presentó una moción de censura contra el alcalde comunista, alegando malversación de fondos públicos en el uso del empleo comunitario, tras lo cual los socialistas se han hecho con el poder municipal.

### **c) La UPE instrumento para el desarrollo del municipio**

La UPE de este municipio cuenta con una abogada, responsable de la Unidad, un técnico agrícola de grado medio y dos auxiliares administrativos.

Para analizar el modelo de desarrollo seguido en la UPE, se ha consultado la Memoria anual de actividades de 1987, realizada por la misma para la consejería de Trabajo.

Entre las actividades realizadas en 1987 se citan la realización de 3 proyectos para la puesta en funcionamiento de empresas pertenecientes al sector del comercio, elaboración de estatutos de sociedades (casi todas ellas cooperativas), gestión de subvenciones y préstamos a la pequeña y mediana empresa.

Del análisis de estas actividades se desprende que la UPE ha funcionado fundamentalmente como ventanilla única, asesorando y gestionando cuestiones administrativas a los pequeños y medianos empresarios del municipio. Así pues, en 1987 se ha solicitado a la Administración 76.313.100 ptas. de ayudas y subvenciones, concediendo aquella 18.614.816 ptas.

El fomento de la formación se ha llevado a cabo en colaboración con el INEM, realizándose nueve cursos de formación profesional, relacionados cuatro de ellos con el sector agrícola y el resto con los servicios locales.

---

---

Los técnicos de la UPE, por su parte, declaran en la Ficha-Resumen de 1987 haber intervenido en la creación o mantenimiento de 436 puestos de trabajo: 170 fijos y 329 eventuales, de los que son cualificados 161 (103 fijos y 58 eventuales) y no cualificados 275 (4 fijos y 271 eventuales).

El último episodio del proceso de desarrollo seguido en el municipio, viene marcado por la creación de un Consejo Local Económico y Social (CLES), que, si bien aún no ha llegado a funcionar, su formulación tiene bastante interés para un desarrollo participativo.

Se trata de un instrumento que facilitará las relaciones entre los agentes económicos y sociales de la localidad, bastante deterioradas por los enfrentamientos existentes.

Entretanto, con la llegada al gobierno municipal de los socialistas, el planteamiento sobre el desarrollo municipal, basado hasta ahora en el voluntarismo asistencial más que en la planificación global de las actuaciones, se hace más tecnocrático, según se desprende de un informe realizado por la concejalía de fomento (27).

En este se propone un elaborado «planing» de lo que sería la estructura del nuevo «departamento local de fomento» (28) en el que se integraría la anterior UPE: la delegada de Fomento económico cumpliría la función política, se contaría con un director técnico o gerente y 4 servicios: participación y estadísticas, estudios de viabilidad y asesoramiento financiero, fomento de empleo y formación profesional y un servicio de planificación. Esta estructura se dotaría administrativamente con un gerente, cinco titulados superiores, un técnico medio y tres auxiliares administrativos.

Todo esto ha quedado sin efecto. En la actualidad el alcalde es el responsable del Departamento de Fomento. La UPE está

---

(27) Delegada de Fomento Económico, *Informe sobre la situación socio-económica de Sanlúcar de Bda. para la búsqueda de bases políticas y administrativas de actuación*, 1988. Dactilografiado.

(28) *Ibidem*, op. cit.

dirigida por un nuevo director técnico economista, se ha expulsado al técnico agrícola y sólo se mantiene de la estructura anterior, la abogada y dos auxiliares administrativos, aunque se señala por parte de la concejala, que prácticamente las funciones de la UPE han desaparecido.

A modo de conclusión, se puede decir que las actuales expectativas de empleo de los obreros agrícolas en este municipio derivan de todo el proceso de transformación de la estructura agraria que ha tenido lugar. Por su parte, el planteamiento de una política de desarrollo municipal ha estado subordinada a la coyuntura política local.

La anterior corporación comunista se planteó el desarrollo muy parcialmente y fue la evolución de la política autonómica en esta materia la que hizo que se iniciara una preocupación por el tema. La llegada de los socialistas a la alcaldía no supuso más que la incorporación a la política seguida en el seno de la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir; la participación de los sectores implicados en el desarrollo no ha tenido lugar.

Las capas populares y los obreros agrícolas desconocen la existencia de estas estructuras administrativas, y cuando se hace alusión a políticas locales generadoras de empleo usualmente recurren al cooperativismo, fundamentalmente a la explotación comunitaria de la tierra, con relativa independencia de la opinión respecto a este tipo de empresas.

## CONCLUSION

En Andalucía el paso de la agricultura tradicional basada en el uso extensivo de mano de obra, a la agricultura capitalista intensiva en el uso de capital, se ha hecho sin pasar por una auténtica Reforma Agraria. Las consecuencias de ello se manifiestan en un retraso secular de las estructuras socioeconómicas, cuya manifestación más peculiar es la elevada proporción de población asalariada agrícola sujeta a la eventualidad y el paro.

El fracaso de la ley de Reforma Agraria de 1984 y la

---

---

incorporación a la CEE, hacen necesario replantearse las alternativas que existen respecto a la problemática de esta comunidad autónoma. La salida que se viene contemplando para esta nueva situación, pasa por la generación de políticas de empleo específicas para este colectivo, pero éstas no tienen mucho sentido si no se incluyen en un plan global de desarrollo de la región, en el que se contemplen las potencialidades específicas del territorio y todos los grupos sociales existentes. En este planteamiento, el desarrollo local juega un papel muy importante.

Ahora bien, hay que hacer dos consideraciones a este respecto. Una a nivel general, en el sentido de que estas políticas de desarrollo hay que integrarlas en el marco específico del papel que deben tener las regiones mediterráneas europeas respecto a la división internacional del trabajo dentro de la CEE. Otra consideración a nivel más particular, se refiere al grado de descentralización en la planificación del desarrollo, ¿Desarrollo local o desarrollo comarcal? La base de la decisión está en ver hasta qué punto estos ámbitos posibilitan la participación de los afectados en un proyecto de desarrollo y la imbricación existente entre éstos y el territorio. La descentralización a nivel local tiene la ventaja de que, al ser ésta la unidad administrativa más pequeña, permite adecuar la organización de los recursos según la idiosincrasia del municipio, sin problemas de confrontación con otros municipios con una visión distinta sobre el desarrollo, esto es aún más positivo en el caso de los grandes municipios andaluces. Sin embargo, en otros casos puede ser mucho más coherente hacer una planificación del desarrollo a nivel comarcal, por lo que puede significar a nivel de ahorro económico. El problema que se plantea en la actualidad es la dificultad de hacer coincidir las distintas comarcalizaciones al uso, de forma coherente en relación con los ámbitos funcionales que realmente existen en las distintas poblaciones.

Los casos analizados en esta investigación son ejemplos de planificación local, aún cuando el primero y el tercero han formado parte de una mancomunidad creada recientemente. De los mismos se desprenden las siguientes conclusiones:

---

---

— Es positivo que la Administración favorezca la creación de UPES, sin embargo es necesario que exista una mejor vertebración del territorio y que se llenen de contenido, no basta con hacer las veces de ventanilla única.

— La actual descoordinación de las políticas que inciden en el desarrollo local tienen como consecuencia el despilfarro de los recursos.

— La eficacia de las UPES en la gestión del desarrollo está relacionada con el planteamiento de desarrollo local que se haga y la vinculación de la UPE con la comunidad en la que se inserta. El significante «desarrollo endógeno» tiene significados heterogéneos. Hasta ahora las UPES se han instrumentado desde los Ayuntamientos, por consiguiente, su incidencia tiene que ver con el grado de representatividad social que tenga el gobierno local y con las tendencias o modelos de desarrollo que el gobierno local plantea.

— Los modelos locales de desarrollo que se han venido utilizando se identifican generalmente sólo con crecimiento económico. No obstante, el nivel de crecimiento que estos modelos permiten tiene mucho que ver con la evolución socioeconómica y política del municipio, ya que en virtud de la misma, la estrategia del desarrollo local la marcará un grupo social u otro, ya sea de dentro o de fuera del municipio, según se ha podido observar en los casos analizados. La consecuencia de esto, es que se identifican los intereses de los grupos dominantes, generalmente con planteamientos propios de sociedades urbanas, con los de la comunidad, sin dejarle a ésta posibilidad de participar.

— La eventualidad a la que están sujetos los técnicos de las UPES les resta eficacia, tanto por la dependencia de los Ayuntamientos, que generalmente exigen más fidelidad que eficiencia, como por parte de la Comunidad Autónoma, que decide las dotaciones presupuestarias de las mismas sin hacer un seguimiento real del trabajo desempeñado, obedeciendo más a criterios políticos que funcionales. Esta incertidumbre hace que no sea posible la planificación a medio y largo plazo.

---

— Los técnicos de las UPES adolecen en general de falta de la formación necesaria para gestionar la implementación de un proyecto de desarrollo local. En ello juega un papel importante el proceso de selección y la inestabilidad de su puesto. Son pocos los que realmente se plantean el papel dinamizador que deben ejercer y el lenguaje que deben utilizar con los distintos grupos sociales de la localidad para comunicarse con ellos realmente.

— Únicamente respecto a la formación profesional han tenido las UPES un papel activo.

#### RESUMEN

*Tras el fracaso de la política de desarrollo centralizado, uno de los instrumentos que se plantean como alternativa para luchar contra las lacras del paro es la política de desarrollo local.*

*Andalucía sigue manteniendo un importante número de asalariados eventuales agrícolas, que tienen un gran peso en las comunidades locales, tanto cuantitativa como cualitativamente. Sin embargo, en los casos en los que se han planteado estas políticas, no se han tenido en cuenta las características estructurales de este colectivo, planteando medidas que nacen más de una concepción urbana del desarrollo que de las auténticas necesidades de estos municipios.*

#### RÉSUMÉ

*A la suite de l'échec de la politique de développement centralisé, la politique de développement local s'est posée comme une alternative pour lutter contre les tares du chômage.*

*Il existe toujours en Andalousie un nombre important de travailleurs agricoles salariés temporaires, qui pèsent très lourd au niveau des communautés locales, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Toutefois, quand ces politiques ont été envisagées, il n'a pas été tenu compte des caractéristiques structurelles de cet ensemble de travailleurs et les mesures proposées sont fondées sur une notion urbaine du développement plutôt que sur les besoins réels des communes concernées.*

#### SUMMARY

*After the failure of centralized development policies, one of the instruments proposed as an alternative for the fight against the blight of unemployment is a policy of local development.*

*Andalusia continues to have a significant number of casual agricultural wage earners who wield great weight in local communities, both quantitatively and qualitatively. However, in cases where these policies have been adopted, the structural characteristics of this group have not been taken into account. The measures adopted are born more from an urban concept of development than out of the real needs of these rural localities.*

---