

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La agricultura social: los servicios asistenciales ecológicos y las políticas sociosanitarias» (Dictamen de iniciativa)

(2013/C 44/07)

Ponente: **Josiane WILLEMS**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«*La agricultura social: los servicios asistenciales ecológicos y las políticas sociosanitarias*».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de noviembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 124 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La agricultura social es un planteamiento innovador que asocia dos conceptos: la agricultura multifuncional y los servicios sociales/atención sanitaria a nivel local. En el marco de la producción de bienes agrarios, contribuye al bienestar y la integración social de las personas desfavorecidas con necesidades específicas. La importancia creciente de la agricultura social ha llevado al CESE a elaborar un dictamen de iniciativa sobre este tema.

1.2 La agricultura social se ha extendido por toda Europa adoptando formas que presentan características comunes, pero también numerosas diferencias en cuanto a enfoque, relaciones con los demás sectores y financiación.

1.3 No obstante, es necesario disponer de una definición de la agricultura social a nivel europeo para determinar las actividades que la componen y para establecer un marco y los criterios, también sobre calidad, que deben respetar las actividades para poder recibir apoyo con arreglo a las diferentes políticas. Sin embargo, esta definición no debe ser demasiado restrictiva para evitar imponer limitaciones a una realidad en evolución permanente.

1.4 No existe ningún marco reglamentario de la agricultura social a nivel europeo ni tampoco a escala nacional, lo que genera una falta de coordinación entre las distintas políticas e instituciones interesadas. El CESE estima que las instituciones de la UE y las autoridades e instituciones regionales y nacionales deberían fomentar y respaldar la agricultura social instaurando un marco reglamentario adecuado y favorable y adoptando las medidas que se detallan más adelante.

1.5 Las estadísticas disponibles en el ámbito de la agricultura social son escasas y fragmentarias, por lo que, a juicio del CESE, sería útil poner en marcha un programa de investigación estadística para cuantificar y analizar de manera más profunda su existencia en los Estados miembros y las diferentes formas que adopta. Esta base de datos podría ampliarse para impulsar programas de investigación en cada uno de los Estados miembros.

1.6 La agricultura social debe ser apoyada por medio de la investigación interdisciplinaria en diferentes ámbitos, con el fin de validar los resultados empíricos, analizar su impacto y ventajas desde distintos puntos de vista (social, económico, sanitario, personal, etc.) y garantizar la difusión de los conocimientos adquiridos sobre el terreno. A este respecto, debe promoverse y desarrollarse el esfuerzo de cooperación iniciado a nivel europeo por el proyecto SOFAR (Social Farming) y la Acción COST en el próximo programa marco Horizonte 2020 para el período 2014-2020.

1.7 El CESE considera que también es esencial crear y reforzar las redes de agricultura social para compartir las enseñanzas adquiridas, intercambiar experiencias y favorecer la sensibilización al respecto. Además, son aconsejables una representación común de los intereses de la agricultura social a nivel político y la constitución de una organización central. De esta manera, se reforzarían tanto el intercambio de experiencias entre los agentes interesados como el papel de las organizaciones de la sociedad civil.

1.8 Además, para garantizar un alto nivel de calidad y de competencia en las actividades de la agricultura social, debería prestarse especial atención a la formación de los agentes, tanto por lo que se refiere a los proveedores de servicios como a las personas que tienen necesidades específicas y reciben dichos servicios.

1.9 La agricultura social, para desarrollarse en toda Europa, necesita un entorno propicio, una mayor participación de la sociedad civil y una cooperación fructífera entre los distintos ámbitos de las políticas y las administraciones (salud, asuntos sociales, agricultura y empleo), a nivel europeo, nacional, regional y local. Ello significa que las autoridades públicas deberían reconocer la agricultura social y apoyarla de manera específica permitiendo que acceda de manera continuada a recursos financieros que cubran distintos aspectos de este tipo de agricultura.

1.10 Asimismo, podría ser útil que la Comisión Europea creara una estructura permanente con participación de todas las direcciones generales interesadas. En los Estados miembros podrían crearse dispositivos similares. Por lo demás, la Comisión debería impulsar la realización de un estudio comparativo de los sistemas de protección social en los Estados miembros y de su coste, para incrementar el ahorro que podría lograrse en el marco de los proyectos de agricultura social.

1.11 El CESE comprueba con satisfacción que las propuestas de la Comisión para el periodo 2014-2020 ofrecen nuevas perspectivas para la agricultura social. No obstante, todavía sigue siendo necesario darle más apoyo durante el futuro período de programación. A este respecto, la UE y los Estados miembros deberían coordinar el recurso a las distintas políticas relacionadas con la agricultura social. El CESE considera que los Estados miembros y las diferentes autoridades (nacionales y de la UE) encargadas y responsables de la gestión de los fondos europeos deberían reforzar su colaboración con el fin de suprimir los obstáculos para acceder a los Fondos Estructurales y facilitar dicho acceso a los agentes sobre el terreno.

1.12 El marco estratégico común ofrece la posibilidad de combinar distintos fondos dentro de una estrategia de financiación múltiple. A este respecto, la Comisión debería pedir a los Estados miembros que mencionen la agricultura social en su programación y que elaboren, mediante un planteamiento integrado, programas específicos para que este sector pueda beneficiarse más de los distintos Fondos Estructurales. Otra posibilidad sería elaborar subprogramas temáticos dedicados a la agricultura social o continuar apoyando proyectos LEADER realizados en este ámbito.

2. Observaciones generales

2.1 La agricultura social se ha desarrollado de forma generalizada en la agricultura europea desde finales del siglo XX como nueva práctica económicamente sostenible, y el número de experiencias en este ámbito crece continuamente. El conjunto de estas actividades se agrupa bajo el concepto de «agricultura social»; otras expresiones utilizadas para designarlas son *farming for health*, *care farming*, *green care* o *green therapies*. Todas estas expresiones hacen referencia a diferentes prácticas o actividades en el ámbito de la atención a las personas, la reintegración social, la formación y la rehabilitación de personas desfavorecidas o la formación de personas con necesidades específicas. Estas actividades permiten a personas con dificultades recuperar el contacto con una actividad productiva y con la naturaleza a la vez que contribuyen a su bienestar, a la mejora de su estado de salud y a su integración social; facilitan el aprendizaje, aumentan la autoestima y, por consiguiente, la participación en la vida social.

A este respecto, la agricultura social es un planteamiento innovador que asocia dos conceptos: la agricultura multifuncional y los servicios sociales/atención sanitaria a nivel local. Por una parte, está íntimamente vinculada con la naturaleza multifuncional de la agricultura y se inscribe de manera integral en el

concepto de desarrollo rural, lo que permite a los agricultores diversificar sus rentas. Por otra parte, es beneficiosa para la sociedad en la medida en que aporta servicios sociales y mejora los servicios existentes en beneficio de los habitantes de las zonas rurales, aprovechando los recursos agrarios y rurales en un sentido amplio.

2.2 Aunque las prácticas de la agricultura social en Europa presentan numerosas similitudes dado que están estrechamente vinculadas a actividades tradicionales de la economía rural y se llevan a cabo en las explotaciones agrarias (explotaciones ecológicas, uso intensivo de mano de obra, grado elevado de multifuncionalidad, apertura hacia el territorio, diversificación y flexibilidad elevadas), también existen numerosas diferencias entre los países en función de su historia, planteamientos y orientación. En resumen, sin perder de vista la variedad existente, pueden distinguirse tres planteamientos principales:

- el planteamiento institucional con un predominio de las instituciones públicas/de salud (mayoritario en Alemania, Francia, Irlanda y Eslovenia);
- el planteamiento privado, basado en las explotaciones terapéuticas (mayoritario en los Países Bajos, Bélgica-Flandes);
- el planteamiento mixto, basado en cooperativas sociales y explotaciones privadas (mayoritario en Italia).

2.3 Las orientaciones también son diferentes: en Italia y en Francia, la agricultura social está relacionada sobre todo con el sector social y de atención a las personas; en los Países Bajos, está más cerca del sistema de salud; en Flandes, de la agricultura; y en Alemania, Reino Unido, Irlanda y Eslovenia, la orientación se sitúa entre el sector social/sanitario y el sector de la salud.

2.4 Los modos de financiación divergen en función de los países:

- proyectos públicos y actividades solidarias que se basan en asociaciones de voluntarios (Italia y Francia) y cooperativas sociales (Italia);
- fondos públicos (sector de la salud/de atención a las personas/de educación) destinados a las estructuras públicas (Alemania, Irlanda y Eslovenia), a las explotaciones agrarias (Países Bajos) o a las cooperativas sociales (Italia);
- política de desarrollo rural destinada a apoyar la puesta en marcha y desarrollo de explotaciones sociales durante el período de programación 2007-2013 (Italia);
- acceso directo a los mercados alimentarios para los productos éticos y venta directa (Francia e Italia).

No obstante, los modos de financiación suelen ser más variados y mixtos en la realidad.

2.5 La agricultura social se organiza de múltiples formas. Puede tratarse de explotaciones agrarias privadas gestionadas por un empresario privado que, mediante la agricultura social, logra una diversificación de fuentes de rentas, a la vez que mantiene una producción normal destinada al mercado; también puede tratarse de empresas o cooperativas sociales, asociaciones o fundaciones, es decir, organizaciones sin ánimo de lucro. En otros casos, la agricultura social, aunque se lleve a cabo en explotaciones agrarias, depende de organismos públicos o de agencias del sector de la salud.

3. Definición de la agricultura social

3.1 No es fácil definir la agricultura social porque engloba un amplio abanico de prácticas diferentes. No obstante, es necesario disponer de una definición de la agricultura social a nivel europeo para determinar las actividades que la componen y para establecer un marco y los criterios, también sobre calidad, que deben respetar las actividades a fin de poder recibir apoyo con arreglo a las diferentes políticas. Sin embargo, esta definición no debe ser demasiado restrictiva para evitar que se bloquee una situación en evolución permanente. Al contrario, debe proponer un marco que cuente con la flexibilidad necesaria para englobar la multitud de actividades y el enfoque de abajo arriba de la agricultura social.

3.2 Aunque las actividades que componen la agricultura social son muy variadas, siempre tienen dos elementos comunes: a) las actividades se llevan a cabo en una explotación agraria; y b) se destinan a personas que tienen de manera temporal o permanente necesidades específicas, también en el ámbito pedagógico. De esta forma, la agricultura social contribuye al bienestar y el desarrollo de las personas, pero también al desarrollo de las regiones rurales y a una mejor interacción entre la ciudad y el campo.

3.3 Por lo tanto, la agricultura social podría definirse en un primer momento como un conjunto de actividades que utilizan los recursos agrarios, tanto vegetales como animales, para generar prestaciones sociales en las zonas rurales o periurbanas, como rehabilitación, terapia, empleo protegido, educación a lo largo de toda la vida y otras actividades que contribuyen a la integración social (con arreglo a la definición de «Cost Action 866 – Green Care», iniciativa sobre cooperación europea en ciencia y tecnología). En este sentido, se trata, entre otras cosas, de crear en el marco de una explotación agraria las condiciones que permitan participar en las actividades cotidianas de la explotación a personas que tengan necesidades específicas, con el fin de lograr el desarrollo y la promoción de estas personas y mejorar su bienestar.

3.4 En la actualidad, cabe distinguir cuatro ámbitos principales de la agricultura social:

- a) actividades reeducativas y terapéuticas,
- b) incorporación al mundo laboral e inclusión social,

c) actividades pedagógicas,

d) servicios de ayuda a la persona.

4. Falta de marco jurídico tanto a nivel europeo como nacional

4.1 Mediante las actividades de terapias, incorporación al mundo laboral e inclusión social, así como pedagógicas, no cabe duda de que la agricultura social presta un servicio público de gran valor y contribuye al desarrollo sostenible. Por lo demás, dada la diversificación de las actividades que genera y la dinámica subyacente, puede tener una repercusión importante en el desarrollo local.

4.2 Se han puesto en marcha numerosas experiencias en la materia con arreglo a un proceso de abajo arriba, con lo que se han creado redes locales que permiten un desarrollo global de los territorios. Por todos estos motivos, la agricultura social se adecua a la publicación de la OCDE sobre «El nuevo paradigma rural» (2006) y se menciona de manera explícita en los Exámenes de la política rural, relativos a los países de la OCDE (Italia, por ejemplo). La agricultura social también se estudió en la conferencia sobre el desarrollo rural de la OCDE en Quebec (2009). A este respecto, hay iniciativas sobre agricultura social que se financian con cargo a las políticas de desarrollo rural 2007-2013 (ejes III y IV del programa LEADER) y a medidas del Fondo Social en favor de la inclusión social.

4.3 La sensibilización sobre el potencial de la agricultura social es cada vez mayor en todos los niveles, por lo que las organizaciones agrarias, los entes locales y las instituciones de carácter social o relacionadas con la salud aplican un nuevo enfoque a la agricultura social. No obstante, solo algunos países han establecido reglamentaciones sectoriales a nivel nacional o regional (Francia, Italia y Países Bajos). Además, se comprueba de forma generalizada que faltan vínculos entre las distintas políticas y/o las instituciones interesadas en la agricultura social.

No obstante, los agentes de la agricultura social comienzan a organizarse para intercambiar experiencias, por lo que debe reconocerse el papel esencial de las redes espontáneas de agricultores sociales.

4.4 En los últimos años, la Comisión Europea ha creado algunas iniciativas para apoyar estas actividades, como «Cost Action 866 – Green care» y el proyecto SOFAR (iniciativa financiada por la Comisión Europea dentro del Sexto Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico); en diciembre de 2009 se puso en marcha una iniciativa temática que agrupa a siete Estados miembros, en el marco de la Red Europea de Desarrollo Rural, para analizar las oportunidades y obstáculos existentes en los planes de desarrollo rural nacionales o regionales cofinanciados por el FEADER. En 2008 Alemania propuso un documento de síntesis sobre la agricultura social (Prof. Thomas VAN ELSEN) en el marco del proyecto SOFAR, que se actualizó en 2009.

5. Acciones necesarias

5.1 Reconocimiento en la UE de la agricultura social y establecimiento de un marco reglamentario

5.1.1 A la vista de los beneficios públicos que produce y de su contribución al desarrollo sostenible, los organismos europeos y los gobiernos deberían fomentar y apoyar la agricultura social. Ello incluye el establecimiento, en los distintos niveles, de un marco reglamentario adecuado y favorable, el reconocimiento del valor añadido de la agricultura social, la mejora de la gobernanza de la agricultura social, así como un entorno propicio y una cooperación fructífera entre los distintos ámbitos de las políticas y las administraciones (salud, asuntos sociales, agricultura y empleo), a nivel europeo, nacional, regional y local. Además, serían aconsejables un apoyo específico de las autoridades públicas y una aplicación integrada de los Fondos Estructurales en favor de la agricultura social, así como la promoción y el apoyo de la investigación interdisciplinaria o el refuerzo de la comunicación y del intercambio de experiencias.

5.1.2 Al establecer un marco reglamentario, debe prestarse especial atención a las cuestiones vinculadas a la calidad de la agricultura social, con el fin de determinar los criterios generales, incluidos los criterios de calidad, que deben respetar las acciones correspondientes. En el mismo sentido, deberían adoptarse las medidas necesarias para garantizar un seguimiento adecuado de las actividades de la agricultura social.

5.1.3 Asimismo, podría ser útil que la Comisión Europea cree una estructura permanente en la que participen todas las direcciones generales interesadas, para fomentar, seguir y coordinar el desarrollo de la agricultura social en Europa. En los Estados miembros podrían crearse estructuras similares.

5.2 Creación de una base de datos en la UE

Aunque el número de explotaciones activas en la agricultura social aumenta en todos los países, en general representan menos del 1 % del número total de las explotaciones agrarias. No obstante, los datos estadísticos disponibles sobre la agricultura social son parciales y escasos. Por lo tanto, sería conveniente poner en marcha un programa de investigación estadística a nivel europeo para cuantificar y analizar de forma más detallada la importancia de la agricultura social en Europa y las orientaciones que adopta. La Comisión podría ampliar esta base de datos para impulsar programas de investigación en cada Estado miembro.

5.3 Favorecer la inclusión de la agricultura social en los programas de investigación

5.3.1 Debería promoverse y desarrollarse la cooperación a nivel europeo en la agricultura, iniciada por SOFAR y el proyecto «Cost Action 866 – Green Care». En efecto, es muy importante la elaboración y el intercambio de conocimientos científicos, profesionales y prácticos dentro de Europa.

Con el fin de realizar análisis más profundos, la agricultura social necesita el apoyo de la investigación en los ámbitos de la terapia y la medicina, del trabajo social en la agricultura y de la agricultura y la formación. Esta investigación debe estar estrechamente vinculada con el trabajo sobre el terreno. Los re-

sultados empíricos positivos obtenidos en las terapias con plantas y animales deben ser validados mediante análisis científicos rigurosos para obtener el reconocimiento del sector médico. Las lecciones extraídas de las experiencias sobre la eficacia de la integración de las personas en el ritmo diario y anual del trabajo en la explotación deben documentarse y utilizarse para que siga evolucionando la agricultura social.

5.3.2 Una investigación interdisciplinaria que analice el impacto y las ventajas de la agricultura social desde distintos puntos de vista (social, económico, sanitario y personal), garantice la transmisión de los conocimientos adquiridos a partir de experiencias e integre a los agentes sobre el terreno, puede generar ideas innovadoras y reforzar el interés por la agricultura social. El apoyo científico para proyectos piloto puede ayudar a desarrollar modelos basados en las empresas individuales o las cooperativas para toda una región. Deberían realizarse estudios e investigaciones interdisciplinarias para analizar el impacto de la agricultura social, por una parte, respecto del ahorro potencial para los regímenes del seguro de enfermedad y, por otra parte, respecto de la mejora de la salud y el bienestar de los beneficiarios de las prestaciones de la agricultura social. Estos aspectos ya han sido objeto de análisis y estudios en determinados países, especialmente los Países Bajos.

5.3.3 Estas investigaciones podrían incluirse en el futuro programa marco Horizonte 2020 (2014-2020), dado que tiene en cuenta los aspectos sociales en el ámbito de investigación y la innovación. La coordinación y el apoyo de la agricultura social por Horizonte 2020 son muy recomendables en la medida en que este programa podría facilitar los contactos y los intercambios entre investigadores de diversas disciplinas relacionadas con este tipo de agricultura.

5.4 Favorecer la inclusión de la agricultura social en los programas de formación

Para garantizar un alto nivel de calidad y de competencia en las actividades de la agricultura social, debería prestarse especial atención a la formación de los agentes, tanto por lo que se refiere a los proveedores de servicios como a los beneficiarios de dichos servicios. Por lo tanto, habría que elaborar y ofrecer, en estrecha vinculación con los institutos de formación y de investigación, programas de formación continua para garantizar un alto nivel de competencias de los empresarios y sus colaboradores responsables de las personas beneficiarias de la agricultura social. Asimismo, hay que analizar y poner en práctica los tipos de formación que pueden ofrecerse a los beneficiarios de la agricultura social.

5.5 Refuerzo del papel de la sociedad civil y de la creación de redes

5.5.1 Los proyectos innovadores de la agricultura social se suelen desarrollar de manera aislada, sin información sobre proyectos similares o intercambio de experiencias entre ellos. Ahora bien, es esencial instaurar y reforzar las redes de la agricultura social para intercambiar experiencias, contribuir a la difusión de los distintos proyectos y valorizar las mejores prácticas. La Red Europea de Desarrollo Rural ha constituido un primer paso en este sentido. Este tipo de red debería reforzarse.

5.5.2 Asimismo, deberían promoverse la cooperación y publicaciones comunes, junto con una presencia en Internet.

5.5.3 Además, sería aconsejable avanzar hacia una representación común de los intereses de la agricultura social a nivel político y fomentar la constitución de una organización central a nivel europeo. Esta organización, que incluiría a la sociedad civil, podría facilitar los intercambios entre los agentes de la agricultura social y ofrecerles asistencia a nivel técnico y administrativo, sin dejar de promover los intereses de la agricultura social a nivel político. A este respecto, las organizaciones agrarias deben asumir un papel importante.

5.5.4 Todas estas actividades podrían programarse y realizarse en el marco de la nueva política de desarrollo rural 2014-2020 y apoyarse en la Red Europea de Desarrollo Rural y las redes de desarrollo rural de los Estados miembros, con el fin de ampliar la iniciativa temática sobre la agricultura social mencionada antes a otros Estados miembros.

5.6 *Inclusión de la agricultura social en la estrategia de desarrollo sostenible y el marco estratégico común*

5.6.1 La agricultura social ha podido recibir cierto grado de apoyo en la actual política de desarrollo rural, sobre todo en los ejes III (diversificación) y IV (LEADER), así como mediante el eje «inclusión social» del FSE. Ahora bien, el reconocimiento de la agricultura social como un elemento de desarrollo de la economía rural debería permitirle beneficiarse de todas las acciones promovidas y financiadas por los Fondos Estructurales europeos (FEADER, FSE, FEDER) y acceder de esta forma a nuevas fuentes de financiación.

5.6.2 Incluso si las propuestas de la Comisión para el próximo período de programación de los Fondos Estructurales abren nuevas perspectivas, en la medida en que la lucha contra la pobreza, la inclusión social y la diversificación de las actividades agrarias se mencionan como objetivos explícitos de esta política (y en que pueden combinarse de manera ideal en la agricultura social), resulta necesario destacar mejor el papel de la agricultura social tanto en la futura programación como en el contrato de asociación, para que pueda recibir más apoyo. A

este respecto, la UE y los Estados miembros deberían coordinar el recurso a las distintas políticas relacionadas con la agricultura social. El CESE considera que los Estados miembros y las diferentes autoridades (nacionales y de la UE) encargadas y responsables de la gestión de los fondos europeos deberían reforzar su colaboración con el fin de suprimir los obstáculos para acceder a los Fondos Estructurales y facilitar dicho acceso a los agentes sobre el terreno.

5.6.3 El nuevo marco de programación ofrece a la agricultura social la posibilidad de lograr una financiación a partir de varios fondos y durante varios años. De hecho, el marco estratégico común permite asociar los diferentes fondos en el marco de una estrategia de financiación múltiple; debería pedirse a los Estados miembros que mencionen la agricultura social en su programación y que elaboren programas específicos para que este sector pueda beneficiarse más de los distintos Fondos Estructurales. En efecto, es esencial convencer a las autoridades nacionales y locales de que aprovechen realmente estas posibilidades de financiación.

Dado su carácter multidimensional y multifuncional, la agricultura social y los agentes interesados podrían beneficiarse en gran medida de un planteamiento realmente integrado, que facilitaría y coordinaría mejor el recurso a los distintos fondos así como los procedimientos y gestiones correspondientes.

5.6.4 Con tal fin, podría ser muy útil establecer una política de comunicación para los Estados miembros en el marco del desarrollo rural, que cubriría asimismo las actividades de seguimiento y de elaboración de informes. Otra posibilidad sería prever un programa temático dentro del artículo 8 o también reforzar los proyectos LEADER que tengan como objetivo la agricultura social.

5.6.5 Por último, las diferentes direcciones generales deberían reforzar su colaboración para facilitar el acceso de la agricultura social a todos los Fondos Estructurales mediante la supresión de las dificultades que han impedido hasta ahora a los agricultores acceder a las políticas regionales.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON