

La llei de serveis socials i

la garantia dels drets socials positius

I Fina Santiago Rodríguez

*Consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració
Govern de les Illes Balears*

Per al conjunt de l'Estat espanyol, la segona meitat del segle XX va suposar un gran avanç en els drets educatius i de sanitaris. El segle XXI ha de suposar un avanç en drets socials i el serveis socials no en poden quedar al marge.

Aquests nous drets socials s'han d'enquadrar en el marc dels drets humans i suposar necessàriament l'existència d'un procés continu d'especificació, concreció i d'una organització que els doni garanties.

Nova llei

L'aprovació de la Llei de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (Llei 39/2006, aprovada pel Govern de l'Estat i denominada habitualment "Llei de dependència") i de la Llei de serveis socials de la CAIB (Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears) suposen l'inici d'aquesta aspiració i la consolidació normativa d'un nou sistema de protecció social a les Illes Balears.

La característica diferencial, en relació a altres lleis de serveis socials, és que aquesta Llei configura un dret subjectiu fonamentat en principis d'universalitat, equitat i accessibilitat, dignificant els beneficiaris del nou sistema, fins ara en desavantatge quan necessitaven ajudes socials enfront de les seves demandes en relació amb els altres tres pilars del sistema de benestar (educació, salut, pensions).

Completar el sistema de serveis socials

Si en els anys vuitanta i noranta la sanitat, l'educació i les pensions assistencials es van universalitzar, amb l'ampliació actual dels drets socials (l'atenció a les persones en situació de necessitat social, especialment famílies en situació de necessitat social, persones grans i persones amb discapacitat) s'ha completat el conjunt de sistemes que formen l'estat del benestar: educació, salut, pensions (jubilació, ocupació i altres) i serveis socials.

La Llei de serveis socials, aprovada per una àmplia majoria parlamentària i amb el suport d'organitzacions socials, de sindicats, d'empresaris i del moviment associatiu, configura el sistema de serveis socials i estableix un nou dret de la ciutadania a les Illes Balears: totes les persones en situació de necessitat social tindran garantit l'accés a serveis socials i a prestacions socials o econòmiques.

Podem entendre que els drets socials estan formats per un ventall d'obligacions que van des d'obligacions negatives a obligacions positives. Els drets socials negatius exigeixen garanties immediates de no fer determinades coses (no discriminació social, dret de no ser tractada de forma desigual per raó de gènere, dret de no ser tractat de forma diferent per motius d'ètnia o cultura, per exemple) i els drets socials positius que exigeixen el reconeixement de serveis i prestacions que es poden demanar a l'Administració i que aquesta ha d'oferir amb dimensions adequades i amb qualitat. Els drets socials negatius es van garantir inicialment en la Constitució de 1978, confirmats per tota la legislació posterior. Els drets socials positius es comencen a garantir en els darrers anys, amb la denominada Llei de dependència i, ara, amb la Llei de serveis socials de les Illes Balears.

Garantia dels drets socials

La Llei servirà per donar llum sobre un fenomen social que fins ara era tractat com un assumpte invisible, particular, privat, de l'àmbit familiar, amb costos d'oportunitat impropis de societats modernes i pròsperes.

Les persones en situació de necessitat social ja no seran ateses en la nostra comunitat "si es pot" o "si hi ha places" (només una de cada 200 persones grans pot gaudir d'una plaça en un centre de dia i la taxa de cobertura de l'ajuda a domicili encara no supera

el 3%), ni hauran de dependre gairebé en exclusiva dels familiars. Els joves no emancipats es mantenen gràcies a les seves famílies; els ancians dependents i sense recursos, igual; els menors no escolaritzats, les persones amb discapacitats, aquells que han perdut la feina fa massa temps o aquells que no n'han aconseguit encara, els malalts crònics, etc., els mantenen les famílies quan tenen la sort de disposar-ne. En molts d'altres casos, quan no existeix família o xarxa social de suport, depenen de la reduïda oferta pública o de la solidaritat social.

Fins ara, l'atenció que reben aquestes persones requeria sobretot en la família i, molt especialment, en les dones. Amb la Llei de serveis socials, de la mateixa manera que succeeix amb la sanitat o l'educació, l'administració pública competent (segons cada nivell territorial: municipis, mancomunitats de municipis, consells insulars, govern autonòmic) estarà obligada a atendre els ciutadans que necessitin ajuda, supervisió i suport per fer front a les seves necessitats socials, temporals o permanents, sempre després d'una valoració tècnica que en reconegui el dret.

La cartera de serveis elaborarà la reglamentació de l'oferta, de la traducció efectiva dels drets socials, conforme a l'actual model de drets socials impulsats per la Unió Europea i l'ONU. Aquesta llei es desenvolupa a partir d'un model de ciutadania basada en el dret de la diferència, la no discriminació i l'acció positiva per a la igualtat d'oportunitats.

Les garanties que la Llei de serveis socials i la cartera de serveis estableixen, s'han previst per reduir la distància entre la lletra de la norma i el seu compliment efectiu, i, per tant, permeten la màxima eficàcia dels drets socials en coherència amb la seva formulació legal. Així, les garanties socials, orientades a assegurar la tutela dels drets socials, consisteixen, a diferència de les garanties retòriques, en sistemes de reconeixement de l'obligació de

l'administració, així com en la sanció contra l'omissió de les mesures obligatòries que s'estableixen en la llei.

Una altra garantia necessària es deriva de la suficiència financera per donar compliment als drets dels ciutadans. El plantejament sobre els costos alts per satisfer-los és refutable amb els arguments d'altres drets vigents. Per exemple, ningú no posa en dubte que un ciutadà ha de rebre atenció sanitària integral, incloent-hi intervencions quirúrgiques costoses, encara que només els costos d'aquesta cirurgia altament especialitzada que salva la vida a centenars de persones permet donar atenció efectiva als milers de persones amb necessitats socials.

Tradicionalment els drets socials positius són considerats com a drets-prestacions, és a dir, com a normes que estableixen drets que es tradueixen en prestacions efectives vinculades al pressupost del Govern autonòmic o de l'administració competent. Tradicionalment, els pocs drets socials que es reconeixien de forma efectiva abans de la llei de serveis socials, se satisfien en funció de la disponibilitat pressupostària i de la voluntat política. Actualment, els criteris administratius i polítics més avançats i justs estan superant aquest criteri que tant de mal ha fet al desenvolupament dels drets socials. Aquest és el compromís de la nostra Administració pública: oferir satisfacció efectiva als drets socials amb suficiència financera i tutela administrativa d'aquesta satisfacció.

Un dret social: l'alimentació

Pot resultar sorprenent per a molta gent que aquest dret bàsic no tingui garanties en una societat avançada com la nostra. Ens permetem garantir intervencions quirúrgiques molt sofisticades i costoses per a uns pocs ciutadans, però no som capaços d'aconseguir que l'alimentació estigui garantida. Molta de gent

desconeix que l'alimentació ja és un dret social reconegut per Espanya, encara que sense garanties efectives. Per més sorprenent que pugui semblar, l'aplicació del dret de l'alimentació, reconegut el 1948, només va començar a afirmar-se i a prendre forma, en el context internacional, en els darrers anys noranta. Jacques Diouf, director general de les Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura es plantejava en un discurs davant l'assemblea de la FAO: "Qui hagués pensat que durant tot aquest temps aquest dret fonamental seria desconegut i fins i tot menyspreat?" (Discurs realitzat el Dia mundial de l'alimentació, 16 d'octubre de 2008, data de l'aniversari de la creació de l'Organització de les Nacions Unides per a l'Alimentació i l'Agricultura, FAO).

El 1948 el dret de l'alimentació va ser reconegut a París en la famosa Declaració Universal dels Drets Humans. Però no va ser fins al 1966 quan l'Assemblea General de les Nacions Unides va adoptar el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals. Amb aquest pacte, que va entrar en vigor el 1976, i des de llavors ha estat ratificat per 156 països, els estats reconeixen el dret d'una alimentació adequada. I es reconeix a més "el dret fonamental de tota persona a estar protegida contra la fam", i es compromet a adoptar, individualment i mitjançant la cooperació internacional, "les mesures necessàries, inclosos programes concrets per millorar els mètodes de producció, conservació i distribució d'aliments".

Els estats es comprometen també a desenvolupar "mesures legislatives per garantir el ple exercici dels drets reconeguts en el pacte". D'aquesta forma, els estats admeten que tenen obligacions. No obstant això, en el plànol concret, les coses triguen a materialitzar-se.

Va ser necessari esperar fins al 1999, és a dir, trenta anys, perquè el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals subministràs, en l'Observació General 12, una interpretació oficial del dret de l'alimentació: "l'accés en

tot moment a una alimentació adequada". Per a això va ser necessari que es desenvolupàs el 1996, a Roma, a la seu de la FAO, la Cimera Mundial sobre l'Alimentació, amb la presència de 185 països, 82 dels quals representats pel cap d'Estat o de Govern. En el seu pla d'acció (Objectiu 7.4) la Cimera va demanar "esclarir el contingut del dret d'una alimentació suficient i del dret fonamental de tota persona de no patir fam, com es declara en el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals i altres instruments internacionals i regionals pertinents".

La Cimera també instava a "brindar atenció particular a l'execució i a la realització completa i progressiva d'aquest dret, com a mitjà per arribar a la seguretat alimentària per a tots". Fins al juny de 2002, durant la Cimera Mundial de l'Alimentació, no es van aprovar les "Directives voluntàries en suport de la realització progressiva del dret d'una alimentació adequada en el context de la seguretat alimentària". Al cap de vint mesos d'intenses negociacions, el consell de la FAO aquestes directives, sotmeses al Comitè de la Seguretat Alimentària van ser adoptades per unanimitat, el novembre de 2004. Com es pot comprovar, ha costat molt arribar a acords bàsics sobre drets tan reconeguts. Quan nosaltres hem inclòs aquest dret en la nostra Llei de serveis socials hem rebut noves crítiques, ignorant els crítics que significava la caricatura d'un dret humà tan essencial.

Segons aquets acords internacionals, per dret de l'alimentació s'entén el dret de tot ser humà de tenir accés regular a una alimentació suficient, adequada en el plànol nutritiu i culturalment acceptable, per desenvolupar una vida sana i activa. Es tracta del dret de cadascú d'alimentar-se dignament, en lloc de ser alimentat.

El dret de l'alimentació és més que un imperatiu moral, econòmic i polític. És una obligació que els estats, les institucions internacionals,

les autoritats regionals i locals, igual que les organitzacions no governamentals, intenten posar en practica, amb més o manco èxit.

S'imposen, evidentment, el bon governament i polítiques socials basades en l'equitat, la justícia i el respecte dels drets humans. Però aquestes resulten insuficients si no tenen en compte les directives per al dret de l'alimentació adoptades el 2004. El que s'imposa és un canvi radical d'òptica: el ciutadà ja no és un destinatari impotent, objecte de caritat, sinó una persona que té dret de gaudir d'un entorn que li permeti alimentar-se i, si això no és possible, rebre suport amb total dignitat (targeta bàsica, renda mínima, menjar a domicili, menjador escolar, menjador social).

A fi de garantir el dret humà universal d'una alimentació adequada, els individus han d'estar capacitats per reivindicar aquest dret, i les administracions han de retre comptes sobre l'elaboració i l'aplicació de polítiques dirigides a concretar-lo, mitjançant menjadors socials, menjadors escolars, menjar a domicili, ampliació de la targeta bàsica, etc.

El dret de l'alimentació no és una utopia. És un dret social de tot ser humà, i que, en conseqüència, imposa obligacions i responsabilitats que les administracions no poden ignorar. Per garantir aquest dret cal reemplaçar la retòrica per realitzacions concretes, per un desenvolupament efectiu de la nostra llei. Diversos països ja han incorporat el dret de l'alimentació a la seva legislació nacional i l'han integrat en les polítiques i programes de seguretat alimentària. Nosaltres hem volgut seguir aquest exemple.

Desenvolupament efectiu de la Llei: la cartera de serveis

La Llei, que entra en vigor el mes d'agost de 2009, preveu un termini per al seu desenvolupament reglamentari, per elaborar, espe-

cialment, la cartera de serveis. La intenció del Govern és accelerar, tant com sigui possible, aquest tràmit. Així, se n'han iniciat els treballs d'elaboració per garantir la implantació del sistema.

Una vegada determinats els aspectes reglamentaris prevists, tots els ciutadans que ho necessitin han d'acudir als serveis socials del seu municipi per sol·licitar les ajudes que la Llei determina. En cas que es consideri que la persona té dret a una ajuda, és a dir, després d'aquesta valoració, els serveis socials del municipi elaboraran, tenint en compte la situació de la persona, un procés d'atenció amb els serveis i prestacions socials i econòmiques que rebrà.

Entre els serveis, d'acord amb el que determini la cartera de serveis, els ciutadans podran disposar de prestacions socials diverses (es podran rebre ajudes tècniques, ajuda a domicili, teleassistència, centre de dia, plaça residencial, ajuda alimentària, etc.). Quant a les prestacions econòmiques, la cartera de serveis pot determinar compensacions i ajudes de diversos tipus.

Cal tenir en compte que seran beneficiaris d'aquests serveis i prestacions les persones en situacions de necessitat determinades per la Llei, és a dir, les que necessiten ajuda per mantenir un nivell bàsic d'autonomia personal i social.

Així, en desenvolupar-se el sistema de serveis socials en els pròxims mesos, l'Administració tindrà l'obligació d'atendre les persones en situació de necessitat. A més, els ciutadans podran acudir a la via administrativa o, en casos extrems, a la via judicial per exigir aquests drets.

Sabem que l'aplicació de la Llei originarà importants efectes des del punt de vista humà i de cohesió de la nostra societat. Els qui advocam pels drets humans de les persones en situacions de necessitat social, estam segurs que es produiran també complicacions

en el procés d'aplicació perquè aquesta Llei sigui un instrument per aconseguir una plena ciutadania efectiva. Per això, el procés no s'acaba amb l'aprovació de la Llei i de la cartera de serveis. Cal aconseguir estabilitat pressupostària, que els professionals l'apliquin correctament, que es redueixi el temps efectiu de concessió de les ajudes, que se superi la visió assistencialista o prestacionista, etc. Els reptes són diversos i no n'hi ha cap de fàcil.

Transparència dels drets socials

Per facilitar als ciutadans el coneixement del nou sistema de serveis socials i els serveis i prestacions que poden rebre, el Govern ha habilitat un conjunt de mesures de formació i divulgació que garanteixen el coneixement dels serveis i prestacions als ciutadans, el centre o la unitat de serveis socials al qual han d'acudir per sol·licitar-los, així com tots els dubtes que els puguin sorgir sobre l'inici de l'aplicació de la Llei.

Completar la tasca de govern

En definitiva, l'objectiu de tot bon govern ha de centrar-se en l'execució de mesures que millorin la vida dels ciutadans i n'ampliïn els drets, especialment els dels més desfavorits.

Avui ens trobam davant l'engegada d'un nou sistema de protecció social a les Illes Balears i el reconeixement d'un nou dret de ciutadania per a tots els ciutadans, però especialment per a les persones en situació de necessitat. La Llei de serveis socials millorarà la qualitat de vida dels ciutadans i ciutadanes de les Illes i de les seves famílies i situarà la nostra comunitat en l'avantguarda de les societats més justes.