

## EL PAPEL DE LAS ONG EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS DEPENDIENTES

**Susana Mosquera**

*Doctora en Derecho. Investigadora de la Universidade da Coruña*

### RESUMEN:

El propósito de este artículo no es otro que señalar a grandes rasgos cuales son las aportaciones que el colectivo de organizaciones no gubernamentales realiza en la defensa de los derechos de las personas dependientes. Se trata de clarificar en primer lugar quienes forman parte de ese grupo de entidades que representa a la sociedad civil, se identifica su posición dentro del Estado de bienestar como colaboradoras de los servicios sociales básicos ofertados por el Estado. De ese modo llegamos a identificar su función en el marco de la acción directa, colaborando en la gestión de servicios, y en la acción indirecta, a través de la intervención política como grupos de presión ante organismos internacionales. Siendo ambas actividades de gran relevancia encontramos en la segunda un modo de participación singular de las ONG que han logrado ingresar en el seno de las organizaciones internacionales, con voz pero sin voto, y de ese modo intervenir en la elaboración de importantes documentos para la protección de los Derechos humanos, siendo la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad su último logro.

**Palabras clave** ONG – OSC – sociedad civil – Tercer Sector – servicios sociales – Estado de Bienestar – dependencia – discapacidad – derechos humanos.

### ABSTRACT:

The purpose of this article is to point out the head lines about the main role NGO plays for the protection of the human rights of the disable people. First of all we try to clarify what identify the collective of non-governmental organizations, their members and activities just to know how they represent civil society; in a second step we try to point out their main role into the Welfare State as a co-operator with the social services of the State. In this way we will be ready to identify the NGO direct and indirect activities: direct activities are related with the projects and services they offer in cooperation with the administration, indirect activities is linked with their position inside the international organizations (as CoE or UN). Both activities are important as well but in the second one we can find a singular role for the NGO that have developed a way to be hear by this international organizations and to collaborate with them in the elaboration of important international documents related with the recognition and protection of the human rights. December 2006 was signed the Convention for the Rights of People with Disabilities and NGO played a main role in it elaboration.

**Keywords::** NGO – Civil Society – Third Sector – Welfare State – Disability – Social Services – Human Rights.

## *El papel de las ONG en defensa de los derechos de las personas dependientes\**

### 1. EXPRESIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En las últimas décadas el número de organizaciones no gubernamentales<sup>1</sup> se ha incrementado de un modo casi alarmante. Estas entidades se consolidan en el ámbito sociológico como el Tercer Sector, se estructuran independientemente para cubrir el vacío dejado por los dos sectores clásicos, el público y el privado. Las ONG se han establecido en una posición privilegiada por su relación con los gobiernos, con las instituciones internacionales y con la sociedad civil, especialmente gracias al papel que juegan en campos tan significativos como: la cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria o los servicios sociales.

Sin embargo, a pesar de tan variado campo de actuación el problema más grave que afecta a estas figuras es la ausencia de una auténtica y válida definición de las mismas que pueda ser utilizada en cualquier contexto y situación. A simple vista, el sector no gubernamental es una jungla terminológica en donde varios vocablos coexisten y ninguno de ellos aporta una adecuada descripción de la compleja naturaleza de este colectivo. La existencia de ese caos hace que la definición de estas entidades resulte especialmente complicada. Entre los términos más frecuentemente utilizados encontramos el de sector no lucrativo, sector no gubernamental, sector independiente, sector caritativo, o sector voluntario y especialmente, Tercer Sector.

Sin embargo, ante los organismos internacionales la terminología más utilizada es la de ONG. Ciertamente no existe una única definición de ONG que podamos considerar como ampliamente aceptada, porque ese concepto engloba una amplia gama de entidades y organizaciones muy variadas en su ideología, estructura y sistema de trabajo: escuelas, hospitales, entidades de caridad, clubes, fraternidades religiosas, agencias de cooperación para el desarrollo, cooperativas, mutuas y sociedades, fundaciones y grupos de lobby<sup>2</sup>, siendo su única nota en común el que todas ellas son de un modo u otro, instrumentos que canalizan la participación de las organizaciones de la sociedad civil<sup>3</sup> en el espacio público. ¿Pero qué debemos entender por sociedad civil?

Ese concepto de sociedad civil nace en contraposición al concepto de sociedad natural y se ha usado desde tiempos remotos para hacer referencia a la organización social, usualmente gobernada por reglas y normas jurídicas. En un sentido extenso, cuando se habla de sociedad civil se está haciendo referencia a un conjunto amplio, variado y disperso de actores que participan de diferentes formas en la acción social<sup>4</sup>. La sociedad civil, como sociedad de derecho y comunidad política, es un conjunto de individuos que pactan una zona, un espacio civilizador. Este concep-

\* Artículo publicado en el marco de un proyecto financiado por la Universidad de A Coruña.

1 En adelante ONG.

2 Cfr. FERNANDO, J.L. y WESTON, A.W. "The Role of NGOs: Charity and Empowerment", (pp.8-20), en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 554, 1997, p. 10.

3 En adelante OSC.

4 Cfr. J. EHRENBERG. *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York University Press. New York. 1998, p. 23.

to ha estado expuesto a diferentes enfoques y versiones, -liberal, marxista, activista, posmoderna o normativa-, y ha evolucionado hasta convertirse en un concepto globalizado<sup>5</sup>. Un concepto cada vez más complejo, en el que cobra nueva importancia la idea de desarrollo económico que diferencia los países desarrollados de los países en vías de desarrollo.

La idea de sociedad civil ha experimentado un extraordinario fortalecimiento desde los años 80<sup>6</sup>, hasta convertirse en el capital social que ha impulsado muchas reformas democráticas. Hasta esa fecha, era posible constatar una estrecha unión entre el concepto de sociedad civil y el de sociedad política. Los problemas sociales y políticos del período de entreguerras, se resolvieron con la mediación de los sistemas clásicos de representación política, pero superada esa etapa y alcanzado un nivel de desarrollo económico suficiente, con un Estado del bienestar fortalecido, se vuelven los ojos hacia otro tipo de problemas. La conciencia social despierta y comprende que ha dejado en manos de la política institucional muchas áreas que ésta no puede acometer en toda su justa y necesaria medida. Resurge así la sociedad civil, que ya desde los años 60 había redescubierto su capacidad de movilización, y lo hace a través de nuevas formas de expresión: fundaciones, organizaciones de autoayuda, cooperativas, organizaciones caritativas, entidades dependientes de organizaciones políticas y sindicales, corporaciones, asociaciones eclesiásticas, todo sirve para dar cabida a la participación ciudadana.

El papel de estas entidades en una sociedad internacional que ha dejado de tener al Estado como eje central de la actividad política es de suma relevancia<sup>7</sup>. De ahí que la emergencia de las organizaciones sociales que actúan en nombre del Tercer sector haya conocido un progresivo fortalecimiento. Cabe señalar que ese activismo de la sociedad civil no es nuevo, pero sí lo es el expresivo incremento que ha experimentado de los últimos tiempos. En ese sentido, frente a los viejos movimientos sociales que nacieron de la mano del pensamiento socialista y de la lucha obrera, y que estaban escasamente formalizados, con un campo de acción reducido y una influencia mediática limitada, los movimientos sociales actuales -cuyo origen remoto se encuentra en algunas instituciones históricas<sup>8</sup>-, cobran fuerza a fines de los años 60; los movimientos de protesta estudiantil sirven de base para aportarles un nutrido y concienciado auditorio, la descolonización del tercer mundo aporta nuevas temáticas para su campo de acción y la proliferación de organizaciones internacionales, como Naciones Unidas, Consejo de Europa o la Organización de Estados Americanos, les ofrece una perfecta plataforma institucional para su acción política<sup>9</sup>.

De ese modo, una nueva forma de expresión de la sociedad civil se instrumentaliza y formaliza, alcanza un nivel de organización y estructuración que hubiese sido impensable en décadas anteriores<sup>10</sup>. Ahora encuentra foros internacionales adecuados en

---

5 Vid. M. KALDOR. *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Tusquets. Barcelona. 2003. Y también, R. KRUT. *Globalization and Civil Society: NGO influence in International Decision-Making*. UNRISD, Discussion Paper, n° 83. Ginebra. 1997.

6 M. GLASIUS, D. LEWIS, and H. SECKINELGIN, (Ed.) *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*. Routledge. Londres. 2004, p. 26.

7 F. RUBIO. *Les ONG, acteurs de la mondialisation*. Problèmes politiques et sociaux, n° 877 - 878. La Documentation française. París. 2002, p. 73.

8 Gremios, asociaciones de asistencia, entidades religiosas y de ayuda mutua.

9 Vid. E. BARBÉ. *Relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid. 2003, p.193 y ss.

10 J. RIECHMAN y F. FERNÁNDEZ BUEY. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Paidós. Barcelona. 1995, pp. 98 y ss.

los que llevar a cabo su trabajo, -denuncia y acción- a favor de la solidaridad. No obstante, para que esto sea posible será necesaria la constitución formal, dentro del ordenamiento jurídico nacional, de las entidades asociativas que van a trabajar en el mundo solidario. En ese orden jurídico interno las organizaciones comunitarias, las asociaciones de vecinos, las organizaciones religiosas, las asociaciones profesionales, las corporaciones privadas sin fines de lucro, los clubes o fundaciones, toda forma de organización privada que no forma parte del sector público estatal, ni del privado empresarial, son las que completan el concepto de “sociedad civil”. Dentro de esa amalgama de entes un término se impone sobre los demás, ONG<sup>11</sup>.

La falta de precisión jurídica en la definición del concepto ONG les permite jugar al camuflaje cuando resulta necesario, aportan libertad y agilidad allí donde la misión estatal se burocratiza, y ofrecen eficacia allí donde la gestión empresarial no llega porque no encuentra rentabilidad económica suficiente<sup>12</sup>. Es una singularidad de este sector, la imprecisión: algunos lo llaman tercer sector –al lado del público y el privado-, otros prefieren referirse al sector no lucrativo, otros hablan de movimientos sociales, otros se refieren a los actores de la sociedad civil, pero la denominación que se impone sobre todas para hablar del tipo de entidades que gestionan una gran parte de la acción y la actividad de la sociedad civil en el momento actual es la de ONG y con ella trabajaremos<sup>13</sup> -aunque no descartamos completarlo con el concepto más amplio de OSC, organizaciones de la sociedad civil, utilizado con preferencia frente al de ONG en los últimos tiempos-. Precisando por tanto, que las ONG no agotan el concepto de sociedad civil, mucho más amplio y complejo sino que en esencia las ONG no son sino un componente más de los movimientos sociales; aunque la relevancia que han alcanzado actualmente en el seno de las organizaciones internacional no podemos dejar de tomarlas como punto de partida para este estudio<sup>14</sup>.

Una gran variedad de tipos y formas jurídicas se esconde tras al etiqueta organizativa del concepto ONG<sup>15</sup>. Pero como ya se ha convertido en un nombre con marca registrada y con unos valores presupuestos asociados al mismo, sigue utilizándose de forma mayoritaria. Especialmente por el trabajo y las actividades que desarrollan, pues las ONG se encargan de promocionar valores globales dentro de la sociedad civil, influir en la elaboración de políticas de alcance internacional<sup>16</sup>, intervenir en los procesos de elaboración de normas jurídicas internacionales<sup>17</sup>, y también participan en la fase de aplicación de las normas<sup>18</sup>.

---

11 A. CALLE COLLADO. *Ciudadanía y solidaridad. Las ONG de Solidaridad Internacional como Movimiento Social*. Iepala. Madrid. 2000, p. 25.

12 Vid. F. MAWLAWI. “New Conflict, New Challenges: the Evolving Role of Non-Governmental Actors”, (pp.391-413) en *Journal of International Affairs*, Winter. 1993.

13 Para conocer como aparece el concepto ONG en el orden internacional véase, M. BETTATI y P.M. DUPUY. *Les ONG et le droit international*. Economica. Paris. 1986, p. 17 y ss.

14 Su evolución en ese terreno puede verse en la obra de Y. BEIGBEDER. *Le rôle international des organisations non gouvernementales*. Bruylant. Bruselas. 1992. Y en el mismo sentido, A. M. CLARK. “Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society”, (pp. 507-525) en *Journal of International Affairs*, nº 48. 1995.

15 Para mayor detalle véase, A. BENDAÑA. *NGOs and social movements: a north/south divide?* UNIRISD. Geneva. 2006, pp. 23 y ss.

16 Las ONG se expandieron desde su reducto original en el ECOSOC hacia los diferentes organismos dependientes de la estructura principal de las Naciones Unidas.

17 Como ejemplo, el grupo de ONG que ha impulsado la creación de la Corte Penal Internacional.

18 C. TEIJO GARCÍA. “Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional”, (pp. 172-247) en REVILLA BLANCO, M. (Ed.) *Las ONG y la política*. Istmo. Madrid. 2002, p. 240.

Por todo ello, si en el momento actual queremos conocer el funcionamiento del sector social que se ocupa de ofrecer servicio y atención a las personas con dependencia no podemos hacerlo sin tomar en consideración la intervención que las ONG, organizaciones de la sociedad civil de muy variada composición, tienen en ese proceso.

## 2. SOCIEDAD CIVIL Y SERVICIOS SOCIALES EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Hablar de sociedad civil implica necesariamente hablar de modelo de Estado, puesto que la evolución de ambas esferas discurre de modo paralelo<sup>19</sup>; y hablar de modelo de Estado en la época presente nos obliga a tomar contacto con la noción de Estado de bienestar, o Estado social<sup>20</sup>. Concepto que en la doctrina se interpreta en modos diversos, bien como la provisión de bienes por parte del Estado, bien como un modelo ideal en el cual el Estado asume un grado importante de responsabilidad para atender al bienestar de los ciudadanos, o bien como la provisión de bienestar social a los ciudadanos, bienestar que puede ser ofertado por el Estado de forma independiente o en asociación con otras entidades, lugar en el que encuentran acomodo las diversas organizaciones de la sociedad civil que colaboran con el Estado en la provisión de esos bienes y servicios que conforman el concepto de Estado social o del bienestar<sup>21</sup>.

El cambio histórico y social que vivió Europa en el período de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial, fue un proceso de privatización de la sociedad liberal<sup>22</sup>. Con ese traspaso de competencias se convirtió a la solidaridad en algo impersonal al hacerla provenir de los impuestos y además obligatoria<sup>23</sup>. Pero ante la actual incapacidad del Estado para afrontar las demandas sociales, el fenómeno de las ONG se ha puesto de moda. Hoy en día no sólo se han convertido en noticia usual en los medios de comunicación, sino que se han organizado vías adecuadas de financiación, desde distintos niveles para favorecer su funcionamiento y apoyo<sup>24</sup>. El Estado capta para su esfera de competencias la ayuda al necesitado y la presta desde sus nuevos planteamientos como asistencia ofrecida desde el organigrama estatal, convirtiéndose entonces en un Estado de bienestar. Pero cuando esa forma de Estado entra en crisis, necesita de ayuda para hacer frente a los servicios que por sí mismo es incapaz de prestar con plena efi-

19 Vid. LÓPEZ DE AGUILETA, I. "Estado, sociedad civil y procesos de participación", (pp. 7-31) en AAVV. *El voluntariado en la acción sociocultural*. Ed. Popular. Madrid. 1990, pp. 9 y ss.

20 NAVARRO LÓPEZ, V. (coord.) *EL Estado de bienestar en España*. Tecnos. Madrid. 2004. Y también, JOHNSON, N. *El Estado de bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 1990, p. 36.

21 Utilizaremos los términos Estado de bienestar y Estado social de forma indistinta, pues son los que han tenido mejor acogida en los estudios doctrinales y en los documentos legislativos que después de la Segunda Guerra Mundial han trabajado este tema.

22 "Se fue aceptando que el Estado tuviese el control de tareas de redistribución, neutralización, cuidados mínimos, integración social, y bienestar de los más afectados y necesitados...Se delegaba al estado la responsabilidad de atender a los menesterosos. Se traspasó al Estado algo que antes estaba en manos de los buenos burgueses o de instituciones caritativas tradicionales." GINER, S. "El altruismo asociativo en la sociedad civil", (pp. 27-36). Prólogo a *La ilusión solidaria: organizaciones altruistas*. FUNES RIVAS, M. J. Madrid, 1995, pp. 27 y 28.

23 "El Estado estaba condenado a cumplir sus nuevos cometidos sólo a medias. Los fracasos y carencias de los nuevos estados asistenciales darían pie a quejas, ataques y reacciones hostiles de todo tipo (...) Esos ataques contra el estado asistencial aumentan desde finales de los años 70, cuando se comienza a hablar de la crisis del estado de bienestar." GINER, S. *Ibidem*, o.c., p.18.

24 Curiosamente el propio Estado, incapaz de hacer frente a las necesidades de su sociedad, acude a la financiación de estas entidades para resolver por vía indirecta, las necesidades de su población.

cacia. Los principales colaboradores del Estado en esta nueva etapa son las entidades voluntarias que de un modo desinteresado acuden a cubrir esas necesidades. Grupos de especialistas en determinadas materias, desde sanitarias, educativas, de ayuda humanitaria o de urgencia, cubren las carencias de las instituciones oficiales<sup>25</sup>.

No cabe duda que, en las sociedades occidentales se ha hecho un evidente esfuerzo por lograr que las mejoras sociales alcancen al mayor número de ciudadanos posibles<sup>26</sup>. Es por ese principio de reparto equitativo y de igualdad de condiciones por lo que se puede hablar de una sociedad de clases medias, en contraste con épocas anteriores en donde las diferencias entre clases eran mucho más significativas. No obstante, ese Estado de bienestar no ha eliminado todos los problemas sociales<sup>27</sup>. Para GARCÍA ROCA, “el modelo de crecimiento que atribuye el bienestar social al Estado, a la institucionalización de los recursos o a la profesionalización de las actividades, se ha vuelto insostenible. Cada vez más, las administraciones públicas abandonan la idea de poder gestionar directamente todos los servicios, para concentrarse en las funciones de planificación, en la defensa de las garantías y en la regulación de las interacciones entre los actores. El futuro del bienestar dependerá de la suerte de las relaciones que se establezcan entre las administraciones y los voluntarios, entre éstos y los profesionales y de las interconexiones entre ellos”<sup>28</sup>.

El Estado social tomó bajo su cargo nuevas atribuciones, educación, sanidad, ayuda a los desempleados, cuidado del medio ambiente, planificación urbanística, etc. que unidas a las ya tradiciones –seguridad, orden público, finanzas, relaciones exteriores, etc.- han desbordado su capacidad de gestión. La excesiva burocratización que padece el sector público le obliga a caminar a paso lento de ahí que la agilidad demostrada por las organizaciones de la sociedad civil –más flexibles porque no están sometidas al mismo tipo de control que los órganos estatales-, las haya convertido en buenas colaboradoras del Estado en la prestación de ciertos servicios, ofertados por éste pero que llevan a cabo aquellas.

De ese modo, se ha abierto la posibilidad de que la sociedad civil, sin dejar de lado esa condición, inicie tareas de tipo fraternal, solidario o altruista, y de esa manera se recupere la iniciativa social perdida a causa del creciente desencanto político. En tales condiciones se produce al auge de la participación social y la aplicación práctica del altruismo solidario<sup>29</sup>, que favorecen el interés hacia las OSC u ONG, pues se presentan como los medios más idóneos para materializar esos principios solidarios con los grupos más desfavorecidos. La gran variedad y riqueza de este tipo de organizaciones no dependientes de las entidades estatales es enorme. Su diversidad permite descubrir

---

25 Vid. AAVV. *Iniciativa social y Estado*. INTRESS. Barcelona. 1999.

26 Aunque podemos encontrar fórmulas similares al concepto de Estado social en pasados lejanos, lo cierto es que la expansión del concepto y sus implicaciones se produce en la Europa de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Siendo particularmente relevante en su desarrollo la incorporación del sistema bismarckiano de cobertura social.

27 En los estos últimos años del Estado de Bienestar se han ido agravando las desigualdades, de nuevo, y han aparecido procesos de segmentación social y exclusión de enorme importancia, que coinciden con ese desmantelamiento del Estado de Bienestar y con el desprestigio de lo público frente a lo privado. Cfr. *Las organizaciones voluntarias en España. Documento de trabajo n° 10*. Plataforma para la promoción del voluntariado. Madrid. 1997.

28 GARCÍA ROCA, J. *Solidaridad y voluntariado*. Sal Terrae. Bilbao. 1994, pp. 15-16.

29 Aparición de organizaciones que se ven a sí mismas como asociaciones apolíticas, de ahí la denominación de no gubernamentales y que pueden definirse, según GINER, como: “asociaciones cívicas cuyo fin es el de ayudar a seres humanos que no forman parte de ellas y que sufren discriminación, miseria, enfermedad, violencia u otros males y que se hallan desvalidos ante ellos.” GINER, S. “El altruismo...”, o.c. p. 30.

dentro del sector no gubernamental a organizaciones dependientes de confesiones o entidades religiosas junto con asociaciones creadas por partidos políticos o sindicatos, entidades dedicadas a actividades culturales, otras ecologistas, deportivas, y así en una lista sin fin de figuras asociativas que han ido acrecentando la riqueza del voluntariado y la solidaridad<sup>30</sup>.

Siendo tantos y tan plurales los sectores en los que las OSC desarrollan sus actividades hemos de centrar nuestro interés en uno de ellos, el relativo a los servicios sociales, tradicionalmente vinculado a la fórmula asistencial o de beneficencia –terreno de acción de las organizaciones asistenciales clásicas- y que ahora asume una nueva estructura, en la que las líneas maestras de su organigrama las establecen los poderes públicos pero la oferta material la tienen a su cargo, en no pocas ocasiones, las instituciones privadas, -algunas de ellas en la fórmula de entidades lucrativas-, pero las que presentan mayor interés para nuestro estudio son aquellas que carecen de fines lucrativos. Saber qué papel desempeñan esas organizaciones no lucrativas en la provisión voluntaria de bienes públicos a nivel interno es el eje que centra la cuestión objeto de nuestro estudio.

No obstante debemos puntualizar que, aunque es en ese contexto interno o nacional en el que surgen las entidades de ayuda en un segundo momento<sup>31</sup>, las actividades de estas organizaciones se orientan hacia el orden internacional. Esa colaboración se convierte entonces en ayuda a la cooperación para el desarrollo que en contacto con los problemas del Tercer Mundo es campo de acción de buen número de ONG. Su relevancia y el peso que han ido adquiriendo en ese plano internacional son los detonantes que motivaron a las Naciones Unidas a mencionar a estas entidades no gubernamentales en el articulado de su Carta fundacional, y que justifica su importante presencia institucional en el actual organigrama de los organismos internacionales. Su papel internacional se consolida gracias a la actividad que desarrollan a nivel interno como gestoras de proyectos y como grupos de presión política, que funcionan de modo paralelo a los oficiales, -administraciones y partidos políticos- y que van ganando poco a poco espacio al sector público.

Cuando el art. 1.1 de la Constitución proclama que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, está realizando una tarea fundamental, establecer las bases sobre las que se van a regir las relaciones entre todos los sectores que conforman la realidad de ese Estado.

En el caso que nos ocupa, la proclamación de un Estado social que defiende como valor superior el de igualdad implicará que, en el aspecto concreto que ocupa nuestro estudio, el colectivo que componen las personas con algún grado de dependencia deberá recibir del poder público un adecuado tratamiento que garantice su igual acceso a los bienes y servicios ofertados. Esa misma idea se repite en el inciso segundo del art. 9 del texto constitucional cuando recuerda a los poderes públicos que es a ellos a quienes corresponde promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

---

30 Así nos recuerda GUTIÉRREZ RESA que: “el voluntariado social organizado, organizaciones voluntarias, son aquellas entidades que tradicionalmente han venido actuando en lo que hasta ahora ha sido, y es, función de los Servicios Sociales, y que con anterioridad satisfacía un Estado de Bienestar que no estaba programado para tener Servicios Sociales. Cfr. GUTIÉRREZ RESA, A. *Acción social no gubernamental: Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*. Valencia. 1997, p. 35.

31 Que se produce en línea de continuidad muy rápida, evolucionando de un enfoque nacional a uno internacional volcando la ayuda no gubernamental hacia los países en desarrollo.



Esta proclamación tiene una relevancia especial para el colectivo de personas dependientes, puesto que el art. 9 CE aún cuando se ubica fuera del espacio constitucional privilegiado reservado a los derechos y libertades, constituye en sí mismo una línea directriz fundamental en la actuación de los poderes públicos. Línea directriz que alcanza su máxima eficacia, en lo que afecta a su grado de exigibilidad ante los poderes públicos, de la mano de la garantía de igualdad ante la ley que se proclama en el art. 14 de la Constitución.

Al tiempo que la Carta magna establece mecanismos que eviten la discriminación, contiene también garantías en el campo de la política social al establecer un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos (art. 41 CE), que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad; a través de reconocimiento del derecho a la salud (art. 43 CE) de modo tal que compete a los poderes públicos la organización y tutela del mismo, a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios; atención que en el caso de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos alcanza una mayor especificidad al reconocer el art. 49 de la CE que, los poderes públicos realizarán una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de este colectivo. Reconoce también el texto constitucional (art. 50 CE), el compromiso de los poderes públicos de garantizar la suficiencia económica del colectivo de la tercera edad, mediante pensiones adecuadas y lo que resulta más importante para nuestro caso, y con independencia de las obligaciones familiares, se comprometen los poderes públicos a promover el bienestar de este colectivo mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

No obstante, llegados a este punto es necesario hacer mención a la incapacidad que los poderes públicos tienen para poder cumplir ese objetivo, razón por la cual surge la necesaria colaboración con las organizaciones sociales, ONG y OSC en general. Debe fortalecerse el papel regulador del Estado, garantizando los derechos de los ciudadanos, planificando la gestión y el gasto en el sector, homologando, registrando y supervisando esa oferta no lucrativa en el sector de los servicios sociales. En ese sentido parece oportuno señalar que en España, a nivel autonómico, las leyes de servicios sociales han incorporado en su articulado una mención específica a la figura del voluntariado que colabora con los servicios sociales, y dejan abierta la posibilidad a que participen de los conciertos que pueden formalizarse con las entidades privadas.

Si los servicios sociales son una rama de actividades de importante relevancia en las sociedades actuales, la atención a la dependencia es dentro de ellos una cuestión prioritaria. Las implicaciones que otorgan a las OSC su papel relevante en este ámbito guardan estrecha relación con su potencial creador de empleo, su valor como elemento de mejora de la calidad de vida de las personas, las familias y las comunidades, al tiempo que desarrollan una relevante labor en tareas de carácter educativo, cultural, laboral y sanitario. Los poderes públicos tienen ante sí el reto de lograr impulsar y coordinar de modo adecuado esa gestión pública y oferta privada en el ámbito de los servicios sociales<sup>32</sup>.

### **3. TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA DEPENDENCIA**

Las situaciones de dependencia son cada vez más usuales en las sociedades occidentales, en especial en la española a causa de dos factores que se interrelacionan: el

---

32 Cfr. MONTORO PONS, J. D. y GARCÍA SOBRECASES, F. "El papel del sector no lucrativo en la provisión voluntaria de bienes públicos", (pp. 75-97) en *Revista valenciana de economía y hacienda*. Vol. nº 2. II/2001, p. 80.

aumento de la expectativa de vida y el descenso de la natalidad. Es evidente que trazando un vector de unión entre ambos nos encontraremos con un futuro no muy lejano en el que las situaciones de dependencia, tradicionalmente asumidas por el propio grupo familiar, recaerán de modo directo sobre el Estado que, como Estado social, haya asumido su responsabilidad en la materia.

Esa situación no es exclusiva del Estado español sino que es una constante presente en los modelos de servicios públicos de los países de nuestro entorno en los últimos años. De ahí el interés que organismos internacionales como el Consejo de Europa han tomado en esta cuestión desde los años 80<sup>33</sup>. Medidas a favor de la situación de las personas dependientes y de sus cuidadores, que en los años 90 son estudiadas por un grupo de expertos que trabaja esta materia y del cual surge la Recomendación nº R(98) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros del CoE<sup>34</sup> sobre dependencia, en la cual se define ésta como: “aquel estado en que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria”. Recomendación actualmente superada por la Rec(2006)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Plan de Acción del Consejo de Europa para la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en Europa 2006-2015<sup>35</sup>.

Este documento trae causa directa de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidades (1993); de la Clasificación Internacional de Funcionamiento, Discapacidad y Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), (2001); del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Rehabilitación Profesional y el Empleo de las Personas con Discapacidad (nº C159), (1983) y de la Recomendación correspondiente de la OIT sobre la Rehabilitación Profesional y el Empleo de las Personas con Discapacidad (nº R168), (1983); de la Recomendación nº R(92) 6 del Comité de Ministros a los Estados miembros, relativa a una política coherente para las personas con discapacidad; de la Declaración ministerial sobre las personas con discapacidad, “Avanzar hacia la plena participación como ciudadanos”, adoptada durante la segunda Conferencia Europea de ministros responsables de las políticas de integración de las personas con discapacidad, celebrada en Málaga (España), los días 7 y 8 de mayo de 2003; del Plan de Acción de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa (CM(2005)80 final), adoptado en Varsovia el 17 de mayo de 2005, que establece el papel y las principales responsabilidades del Consejo de Europa para los próximos años; de la Recomendación 1592 (2003) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa “Hacia la plena integración social de las personas con discapacidad”.

Dicho plan tiene como objetivo principal, reafirmar la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y la necesidad de que se garantice su pleno disfrute sin discriminación a las personas con discapacidad. Para hacerlo es imprescindible tomar en consideración que la proporción de personas con discapacidad en la población total de Europa se calcula comprendida

---

33 Aunque ya desde sus inicios había mostrado el CoE su vocación por atender las cuestiones sociales, Resolución (59) 23 de 16 de noviembre de 1959, relativa a la extensión de las actividades del Consejo de Europa en los ámbitos social y cultural.

34 Adoptada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 1998, en la 641 reunión de Delegados de Ministros.

35 Adoptada por el Comité de Ministros el 5 de abril de 2006, durante la 961ª reunión de Delegados de Ministros.

entre el 10% y el 15%, que las principales causas de discapacidad son la enfermedad, los accidentes y las condiciones invalidantes propias de las personas mayores, y que se espera que el número de personas con discapacidad aumente constantemente, debido, entre otros factores, al aumento de la esperanza de vida. En ese contexto la dignidad humana, base y sustento de las declaraciones de derechos, estaría seriamente cuestionada si es que no se promueven los derechos de esos ciudadanos con discapacidad y no se garantiza su igualdad de oportunidades.

En ese sentido es oportuno señalar que no sólo el CoE ha tomado posición en la defensa y protección de los derechos sociales del colectivo de personas discapacitadas o dependientes, sino que son ya varios y muy relevantes los hitos que en el contexto internacional han establecido las bases para un adecuado tratamiento de este colectivo. No obstante, puntualizar que de modo general, encontraremos que las normas relativas a dependencia se engloban en otras más amplias concernientes a las situaciones de discapacidad de las cuales, con el paso del tiempo, poco a poco se han ido evolucionando y especializando hacia una regulación más precisa de la figura de la dependencia.

Las primeras normas que hacen mención a las situaciones de dependencia nacen impulsadas por Naciones Unidas. En la década de los setenta, las iniciativas de las Naciones Unidas abarcaron el concepto internacional de derechos humanos de las personas con discapacidad y la igualdad de oportunidades para ellas. En 1971, la Asamblea General adoptó la “Declaración de los Derechos del Retrasado Mental”<sup>36</sup>. Y cuatro años más tarde, en 1975, aprobó la “Declaración de los Derechos de los Impedidos”, que proclama la igualdad de derechos civiles y políticos de las personas con discapacidad. Esta declaración establece los principios relativos a la igualdad de trato y acceso a los servicios que ayudan a desarrollar las capacidades de las personas con discapacidad y aceleran su integración social.

En 1976, la Asamblea General proclamó 1981 como el Año Internacional de los Impedidos con el objetivo de poner en marcha un plan de acción a nivel nacional, regional e internacional, prestando especial atención a la igualdad de oportunidades, la rehabilitación y la prevención de las discapacidades. Uno de los grandes logros del Año Internacional de los Impedidos fue la formulación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos, adoptado por la Asamblea General en diciembre de 1982<sup>37</sup>. Con el objetivo de establecer un marco temporal durante el cual los gobiernos y las organizaciones pudieran poner en práctica las actividades recomendadas en el Programa de Acción Mundial, la Asamblea General proclamó el período 1983-1992 como Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos. El final del Decenio de los Impedidos estuvo marcado por la proclamación por parte de la Asamblea General del día 3 de diciembre como Día Internacional de los Impedidos. Inicialmente, se estableció dicho Día para conmemorar el aniversario de la adopción por la Asamblea General del Programa de Acción Mundial.

Fruto del Decenio de los Impedidos se encontraba la adopción, por parte de la Asamblea General, de las *Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad* en 1993. Normas que sirven como un instrumento para la formulación de políticas y como base para la cooperación técnica y económica.

---

36 Esta Declaración establece que las personas con retraso mental tienen los mismos derechos que el resto de los seres humanos, así como derechos específicos que se corresponden con sus necesidades en los campos médico, educativo y social. Se puso especial énfasis en la necesidad de proteger a las personas con discapacidad frente a cualquier forma de explotación y en establecer procedimientos jurídicos adecuados para estas personas.

37 En ese año se aprueba en España la Ley de Integración Social de los Minusválidos. Y en 1983 la OIT aprueba su Convenio 159 relativo a la Rehabilitación Profesional y el Empleo de personas con discapacidad.

Las últimas conferencias mundiales de las Naciones Unidas reflejan la conciencia creciente de que las personas con discapacidad tienen intereses y necesidades especiales que requieren una seria consideración por parte de la comunidad internacional<sup>38</sup>. Las Naciones Unidas y las agencias especializadas mantienen sus esfuerzos por ayudar a los Estados Miembros a conseguir la igualdad para todos, incluidas las personas con discapacidad, en la vida social y el desarrollo pleno de su personalidad. La labor de las Naciones Unidas se centra en mejorar la situación de las personas con discapacidad mediante la promoción y la supervisión de la aplicación de las Normas Uniformes y el Programa de Acción Mundial. Las Naciones Unidas siguen prestando apoyo financiero y técnico, mediante solicitud, para proyectos nacionales e internacionales<sup>39</sup>.

En ese marco creado por las Naciones Unidas son muchos los organismos internacionales, Estados y organizaciones varias que toman posición sobre el tema y adecuan sus instrumentos jurídicos a esa realidad. En ese sentido se pronuncia la Unión Europea en 1996 a través de la Comunicación de la Comisión Europea y la Resolución del Consejo que proclaman la igualdad de oportunidades de las personas con Minusvalía. En 2001 la OMS publica su clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud (CIF), documento en el que se describe cómo viven las personas su estado de salud. La CIF es una clasificación de dominios de la salud y de los aspectos relacionados con la salud que describen las funciones y estructuras del organismo, las actividades y la participación.

Parte de esas normas, recomendaciones e instrumentos internacionales han servido para delimitar con mayor precisión algunos conceptos y figuras principales en el contexto que nos ocupa. En lo que a nosotros interesa utilizaremos la clasificación de la OMS para identificar una serie de conceptos clave como: enfermedad<sup>40</sup>, deficiencia<sup>41</sup>, discapacidad<sup>42</sup>, y minusvalía<sup>43</sup>. Cada uno de los tres ámbitos de las consecuencias de la enfermedad, que antes hemos descrito, fue definido de forma operativa por parte de la OMS en la CIDD<sup>44</sup>.

El legislador español tomando en consideración los caminos que a nivel internacional los organismos con participación en la materia, como Naciones Unidas o la OMS, habían marcado adoptó en diciembre de 2003 la Ley de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapaci-

---

38 Todas las conferencias recientes - la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente (Río de Janeiro, 3-4 de junio de 1992), la Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos (Viena, 14-25 de junio de 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 5-13 de septiembre de 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6-12 de marzo de 1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 4-15 de septiembre de 1995) y Habitat II (Estambul, 3-14 de junio de 1996) - se han ocupado de la situación de las personas con discapacidad y han hecho recomendaciones para rectificar antiguas prácticas discriminatorias, así como para proteger y promover sus derechos a participar plenamente en todos los aspectos de la sociedad como ciudadanos de sus respectivos países.

39 En 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas nombró al Sr. Bengt Lindqvist primer Relator Especial sobre discapacidad de la Comisión de Desarrollo Social.

40 Situación intrínseca que abarca cualquier tipo de enfermedad, trastorno o accidente.

41 Exteriorización directa de las consecuencias de la enfermedad y se manifiesta tanto en los órganos del cuerpo como en sus funciones (incluidas las psicológicas).

42 Objetivación de la deficiencia en el sujeto y con una repercusión directa en su capacidad de realizar actividades en los términos considerados normales para cualquier sujeto de sus características (edad, género, etc.).

43 Socialización de la problemática causada en un sujeto por las consecuencias de una enfermedad, manifestada a través de la deficiencia y/o la discapacidad, y que afecta al desempeño del rol social que le es propio. OMS. *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*. IMSERSO. 2001.

44 Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías.

dad<sup>45</sup>. Dicha norma tiene por objeto establecer medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución.

A estos efectos, se entiende por igualdad de oportunidades la ausencia de discriminación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social. Esta ley se inspira en los principios de vida independiente<sup>46</sup>, normalización<sup>47</sup>, accesibilidad universal<sup>48</sup>, diseño para todos<sup>49</sup>, diálogo civil<sup>50</sup> y transversalidad de las políticas en materia de discapacidad<sup>51</sup>.

Los derechos de las personas en situación de dependencia alcanzan su mayor grado de protección, en el ordenamiento español, con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Ley que como señala su art. 1: “Tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español”.

La relevancia social de una norma de este tipo es mucha, de ella se espera que logre poner en práctica esos postulados básicos del Estado social que garantizan la

---

45 Norma que ha sido completa por medio de los siguientes instrumentos jurídicos: Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, el Real Decreto 1417/2006, de 1 de diciembre, por el que se establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad, y el Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado

46 Que a efectos de la ley implica, la situación en la que la persona con discapacidad ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho al libre desarrollo de la personalidad

47 Principio en virtud del cual las personas con discapacidad deben poder llevar una vida normal, accediendo a los mismos lugares, ámbitos, bienes y servicios que están a disposición de cualquier otra persona.

48 Condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de “diseño para todos” y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.

49 Actividad por la que se concibe o proyecta, desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos, procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible.

50 Principio en virtud del cual las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad.

51 Principio en virtud del cual las actuaciones que desarrollan las Administraciones públicas no se limitan únicamente a planes, programas y acciones específicos, pensados exclusivamente para estas personas, sino que comprenden las políticas y líneas de acción de carácter general en cualquiera de los ámbitos de actuación pública, en donde se tendrán en cuenta las necesidades y demandas de las personas con discapacidad.

igualdad de todos en el disfrute de los derechos fundamentales, especialmente aquellos derechos que materializan de un modo más claro la participación social de los colectivos con mayores limitaciones. Se trata de una norma que no sólo promoverá el acceso en condiciones de igualdad de las personas en situación de dependencia sino que también atiende las circunstancias económicas de sus cuidadores.

No obstante, aunque es mucho el optimismo con que se recibe a una norma de estas características, no podemos dejar de señalar que las declaraciones de derechos en el ámbito social acostumbra a quedar en el olvido puesto que estamos dentro de un sector marcado necesariamente por la línea de acción que propone el Estado en cada momento. Es decir, que la falta de aplicabilidad directa, la exigibilidad inmediata que nace ante violaciones de los derechos fundamentales de primera generación no es tal cuando se aplica a los conocidos como derechos sociales. En este caso estamos ante postulados que a veces presentan una excesiva carga retórica y que precisan de un complemento extra por parte de los poderes públicos para su puesta en marcha.

Es por ese motivo que estos derechos están directamente relacionados con el modelo de Estado, con el tipo de acción social que promuevan los poderes públicos, de distinto orden o nivel. Las leyes de servicios sociales son las impulsoras directas de este tipo de políticas y en ellas recae la responsabilidad de su éxito y de su fracaso. No tanto por los fallos en sus planteamientos teóricos, como por las deficiencias en su aplicación práctica.

Conocida esta situación no resulta extraño que el poder público precise de ayuda externa para llevar a buen puerto los tan loables propósitos que aparecen expresados en esos documentos internacionales, recogidos posteriormente en las legislaciones internas. Es entonces, cuando la importancia del sector no lucrativo, el Tercer Sector, adquiere especial interés. Ya lo hemos definido y clasificado brevemente, pero es importante ahora destacar la doble potencialidad que tiene en la atención a la dependencia, en especial la que afecta al colectivo de la tercera edad. Como señala la Ley de dependencia en su exposición de motivos: “Es un hecho indudable que las entidades del tercer sector de acción social vienen participando desde hace años en la atención a las personas en situación de dependencia y apoyando el esfuerzo de las familias y de las corporaciones locales en este ámbito. Estas entidades constituyen una importante malla social que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas”.

#### **4. ONG Y DEPENDENCIA**

En todas las partes de Europa, el envejecimiento de las personas con discapacidad, especialmente de aquéllas que requieren una ayuda o asistencia especialmente intensiva debido a la naturaleza de su discapacidad, presenta nuevos desafíos a las sociedades. Se trata de prever una ayuda para los individuos y para sus familias, sobre todo cuando lo esencial de los cuidados se lleva a cabo por padres de una edad avanzada. Aceptar estos desafíos necesita unos enfoques innovadores en muchos ámbitos de acción y sectores de servicios. Los informes del Consejo de Europa evidencian los principales problemas característicos de este grupo y proponen líneas de actuación. Se impone una gestión coordinada para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad que envejecen, a fin de permitirles permanecer activas el más largo tiempo posible dentro de la sociedad. Esto precisa de una evaluación de las necesidades individuales y una planificación así como la puesta a disposición de los servicios necesarios para atender a este colectivo. Estos problemas y los factores que tienen un efecto desfavorable sobre la vida diaria de las personas con discapacidad que envejecen y su participación en las actividades de la sociedad deberían ser tenidas en consideración en el

momento de la concepción de las medidas derivadas de las distintas líneas de acción de la política de servicios sociales de los Estados<sup>52</sup>.

La realidad nos demuestra que los contextos de superior dependencia están usualmente vinculados de forma directa con la edad de los sujetos que las padecen, no obstante, no todas las dependencias son de mayores, ni todos los mayores son dependientes. La dependencia puede aparecer en cualquier momento de la vida de una persona, accidentes, enfermedades y circunstancias sociales o ambientales muy variadas pueden provocar una situación de dependencia allí donde antes no existía. Pero es indudable que las situaciones de dependencia tienen un componente de carácter sanitario muy importante, de ahí que gran parte de la ayuda que debe destinarse a atender las necesidades de este colectivo por parte de los poderes públicos está vinculada a la prestación de atención socio-sanitaria. Sin que ello suponga dejar de lado otros factores en los que también incide la dependencia como son las situaciones jurídicas vinculadas a la incapacidad de actuación jurídica en algunos de esos supuestos.

En el contexto de las condiciones de salud de las personas, la discapacidad es un atributo inseparable de la dependencia. Pero también es frecuente lo contrario, solapar la dependencia y la discapacidad, confundiendo las dificultades o limitaciones para realizar una actividad concreta con la necesidad de ayuda para realizarla. La discapacidad es atributo inseparable de la dependencia, pero pueden existir diversos grados de discapacidad sin que exista dependencia. Ésta es una situación específica de discapacidad en la que se darían dos elementos, una limitación del individuo para realizar una determinada actividad y la interacción con los factores concretos del contexto ambiental, relacionados con la ayuda personal o técnica<sup>53</sup>.

Difícilmente las administraciones públicas pueden afrontar con garantías de calidad y equidad la atención a las necesidades sociales planteadas por las personas con discapacidad sin contar con la implicación de la sociedad civil; son las propias asociaciones de los diferentes colectivos afectados, compartiendo con las entidades no lucrativas de lucha por la inclusión social, las que han dado un paso trascendental organizándose para ofrecer las prestaciones sociales básicas.

Las entidades sociales del Tercer Sector han añadido a la defensa de los intereses de los colectivos que representan la corresponsabilización en la prestación de servicios, contribuyendo a una sociedad más encaminada socialmente y más activa y corresponsable en la resolución de los problemas que les afectan. En ese sentido, según dispone la Ley de dependencia en materia de formación y cualificación de profesionales y cuidadores resulta esencial la colaboración no sólo entre administraciones sino también con universidades, sociedades científicas, organizaciones profesionales, y con el colectivo del Tercer Sector. No es poca la relevancia del sector y así lo constata la Ley 39/2006 en su artículo 41 al establecer que el Consejo Estatal de ONG de Acción Social será uno de los órganos de participación institucional del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Ese Consejo Estatal de ONG de Acción Social constituye un Órgano colegiado, de carácter consultivo, que pretende fomentar el diálogo y la participación de las organizaciones solidarias en la elaboración de políticas sociales dentro del Ministerio de

---

52 Para lograrlo, como nos recuerda GARCÍA ROCA: “Es necesario que entre en escena otro factor que sustituya el interés individual por el interés colectivo, la exclusividad por la universalidad, y utilice criterios flexibles en la determinación de los precios a favor de los débiles. Son estas las intenciones básicas de las instituciones sin fines de lucro”. Cit. GARCÍA ROCA, J. “Voluntariado, Estado y Sociedad civil”, (pp. 33-59) en AAVV. *El voluntariado en la acción sociocultural*. Ed. Popular. Madrid. 1990, p. 45.

53 Cfr. QUEREJETA GONZÁLEZ, M. *Discapacidad/dependencia: unificación de criterios de valoración y clasificación*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Madrid. 2004, p. 33.

Trabajo y Asuntos Sociales. Se articula como Foro de encuentro donde se analizan, debaten y proponen las diferentes iniciativas que persiguen el fortalecimiento del Tercer Sector de Acción Social.

El Consejo tiene atribuidas una serie de funciones entre las que destacan el conocimiento de las convocatorias de subvenciones que apruebe el Ministerio, la evaluación y diagnóstico de las políticas sociales, el impulso de la cooperación entre los actores sociales y las instancias públicas de diverso ámbito, el conocimiento de proyectos normativos en la materia y el refuerzo de la colaboración entre las ONG y la Administración Pública.

El Consejo se estructura en Pleno y en Comisión Permanente. En el Pleno están presentes las siguientes entidades del Tercer Sector de Acción Social: Organizaciones Generalistas o de actuación transversal, como Cruz Roja, Cáritas Española, Plataforma de ONG de Acción Social, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español, Red Española de Desarrollo Rural, Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales, Plataforma del Voluntariado de España, Organizaciones de atención específica a colectivos vulnerables<sup>54</sup>. Las organizaciones que configuran la composición de la Comisión Permanente para el período 2006-2008 son las siguientes: Cruz Roja, Cáritas Española, Plataforma de ONG de Acción Social, Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español, Red Española de Desarrollo Rural, Instituto de Trabajo Social y Servicios Sociales, Plataforma del Voluntariado de España y las organizaciones de atención específica a colectivos vulnerables<sup>55</sup>.

La actividad del Consejo se organiza a través de una serie de Grupos de Trabajo cuya actuación se centra en los desafíos más importantes del Tercer Sector de Acción Social. El plan de trabajo está confeccionado en torno a una serie de temas transversales que afectan a todas las ONG. En la actualidad, existen los siguientes 5 grupos: Grupo de Voluntariado, Grupo de Legislación y Financiación, Grupo del Plan Estratégico, que cuenta a su vez con tres comisiones: de desarrollo operativo del Plan, de Calidad y de Comunicación, Grupo de Inclusión Social y Empleo, Grupo de Género e Igualdad.

La necesidad de un Consejo de ONG de acción social surge del crecimiento y rápida expansión de este colectivo. Como hemos señalado al comienzo de este artículo, el sector no gubernamental en España progresa de forma extraordinaria desde fines de los años 80 impulsado por una serie de factores internos y externos<sup>56</sup>.

En nuestro país existen en la actualidad 15.140 ONG de acción social, de las cuales 13.601 son asociaciones y 1.539 revisten la forma jurídica de fundaciones. Estas

---

54 Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, Confederación Española de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual, Confederación Española de Familias de Enfermos de Alzheimer y otras Demencias, Hermandad de Veteranos de las Fuerzas Armadas, Unión de Asociaciones Familiares, Plataforma de Organizaciones de Infancia, Federación de Entidades Cristianas de Tiempo Libre, Movimiento Scout Católico, Federación de Mujeres Progresistas, Federación de Mujeres y Familias del Ámbito Rural, Fundación Secretariado Gitano, Unión Romani, Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente, Coordinadora Estatal VIH-SIDA, Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales, Grupo Inter. Disciplinar- Grupo GID.

55 Federación de Mujeres Progresistas, Unión Romani, Confederación Española de Organizaciones a favor de Personas con Discapacidad Intelectual, Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente, Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales.

56 Cfr. RODRÍQUEZ CABRERO, G. (coord.) *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación FOESSA. Madrid. 2003, pp. 15 y ss.



entidades se caracterizan, en general, por constituir un sector muy joven, ya que el 91% de las asociaciones son de creación posterior a 1977, el 52% no superan los 10 años de vida y sólo el 2,5% tienen más de 40 años. Por su parte, el 61% de las fundaciones son de creación posterior a 1977 y el 27% superan los 40 años de vida. En cuanto al ámbito geográfico de actuación de las asociaciones, el 52% son de ámbito local, el 17% provincial, el 22% autonómico y el 9% nacional. En las fundaciones, el 29% son de ámbito local, el 20% provincial, el 36% autonómico y el 14% nacional. El número total de trabajadores asalariados en el Tercer Sector de acción social en nuestro país ronda las 200.000 personas, estimándose en 734.000 la cifra aproximada de los voluntarios que actúan en dicho sector<sup>57</sup>.

Entre los voluntarios, predominan las mujeres sobre los hombres (el 58% y 42% respectivamente), y son más los jóvenes que las personas mayores (el 66% tiene menos de 35 años). Los voluntarios suelen contar con un nivel de estudios superior a la media (el 28% tiene estudios universitarios), y la mayoría de ellos dedica menos de cinco horas semanales a la organización<sup>58</sup>.

En el ámbito concreto de la acción social con el colectivo de la tercera edad, las ONG y organizaciones sociales muestran coincidencia en los objetivos básicos de su acción: potenciar la convivencia y la inclusión en el medio social, contribuir a humanizar la última etapa de la vida, y capitalizar el tiempo disponible y la experiencia que poseen. De ese modo se plantean una serie de tareas para hacer con dicho colectivo como, las visitas a domicilio, las visitas a residencias, la ayuda en hospitales, la organización de actividades de ocio y tiempo libre, la organización de actividades culturales, actividades de convivencia, las reuniones para poner en común sus necesidades y buscar soluciones, crear con ellos actividades en las que ellos sean voluntarios, acompañarlos en gestiones y trámites y hacerles compañía. Sin embargo, no todas las situaciones de dependencia están asociadas a la edad sino también a un concepto más amplio de discapacidad.

En este sentido el Comité Español de Representantes de personas con discapacidad<sup>59</sup> es la plataforma de representación, defensa y acción de los ciudadanos españoles con discapacidad que, conscientes de su situación de grupo social desfavorecido, deciden unirse a través de las Organizaciones en las que se agrupan, para avanzar en el reconocimiento de sus derechos y alcanzar la plena ciudadanía en igualdad de derechos y oportunidades con el resto de componentes de la sociedad<sup>60</sup>.

El gran logro del CERMI ha sido el haber conseguido reunir en una plataforma representativa al sector de la discapacidad en España, avanzando sustancialmente en su cohesión y unidad interna. Este avance ha tenido como consecuencia la consolidación del CERMI como la entidad de referencia de la discapacidad en España y el reconoci-

---

57 Cfr. ARAHUETES GARCÍA, A. y GAMO RODRÍGUEZ, A. *Aproximación a la realidad de las ONGs en España*. CEDEAL. Madrid. 1989, p. 25.

58 Cfr. PÉREZ-DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J.P. *El Tercer Sector Social en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2003, pp. 14 y ss.

59 CERMI.

60 Como recuerda la ONU en su Programa de Acción Mundial para los Impedidos, "las personas impedidas han empezado a unirse en organizaciones en defensa de sus propios derechos para ejercer influencia sobre los órganos normativos de los gobiernos y sobre todos los sectores de la sociedad. La función de esas organizaciones comprende proporcionar un medio de expresión propio, identificar necesidades, expresar opiniones sobre prioridades, evaluar servicios y promover el cambio y la conciencia pública. Tales organizaciones proporcionan la oportunidad de desarrollar aptitudes en el proceso de negociación, capacidades en materia de organización, apoyo mutuo, distribución de información y, a menudo, aptitudes y oportunidades profesionales.

miento unánime de los poderes públicos y de la sociedad civil como interlocutor válido de los discapacitados. No debemos olvidar que, toda persona dependiente debe conservar la libertad de participar en la vida de la sociedad. Así como el derecho al respeto de su dignidad humana, al ritmo personal en la evolución de su dependencia, a su autonomía, a su participación en el proceso de evaluación del grado de dependencia y en todas aquellas otras tomas de decisión donde sus intereses puedan verse afectados. Toda persona dependiente será informada en la medida de sus posibilidades sobre sus derechos y libertades, sobre las opciones y facilidades disponibles y sobre la evolución de la legislación que le concierne. Los poderes públicos tienen la responsabilidad de adoptar las medidas legislativas necesarias, para alcanzar la plena igualdad de oportunidades y para garantizar la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios ofertados.

Principal problema en materia de atención a la discapacidad, es evitar las situaciones de desigualdad que se producen dentro de ese colectivo de personas. En esa dirección se dirigen buena parte de los esfuerzos de las organizaciones que trabajan a favor de los derechos de este colectivo. Como nos recuerda la ONU, hay más de 500 millones de personas que sufren algún tipo de discapacidad mental, física o sensorial e independientemente del lugar del mundo en el que se encuentren, sus vidas están limitadas muy a menudo por obstáculos físicos o sociales. Pero también debemos aportar un dato fundamental, y es que aproximadamente un 80% de esos 500 millones de discapacitados vive en países en vías de desarrollo, siendo las mujeres, los niños y los ancianos los colectivos más perjudicados como consecuencia de las deficiencias e incapacidades.

En ese sentido debemos recordar un dato, no por conocido menos importante, y es que aún cuando en el ámbito interno conocemos de la existencia de no pocas situaciones de dependencia y discapacidad no es sino en los países más pobres donde tales circunstancias se convierten no sólo en factores limitadores de la actividad diaria sino que además afectan de modo directo y expreso al principio de dignidad humana dado que las personas que padecen tales situaciones se ven diariamente discriminados y perjudicados en el ejercicio de sus derechos fundamentales. No hay Estado que los proteja porque es débil y precario, no pueden acceder a medios de cobertura social privados porque si los hay son demasiado costosos para sus posibilidades económicas, de modo que el mecanismo que más eficazmente los protege no es otro que la acción del Tercer Sector que en este contexto une su dimensión social a su actividad de cooperación internacional.

Es en ese contexto internacional volcado en la ayuda para el desarrollo donde la acción de las ONG alcanza su mayor potencialidad. Puesto que, a su tradicional actividad a través de la acción voluntaria y la realización de proyectos concretos que ayuden al colectivo de personas discapacitadas y dependientes, encontramos también que estas organizaciones actúan como cajas de resonancia, su voz de protesta es escuchada porque se presume que su actividad altruista y desinteresada en auxilio de los más desfavorecidos es digna de atención y respeto, aunque alguna que otra vez se vean salpicadas por causa de fraudes económicos y oscuras gestiones en los proyectos.

La mayor repercusión la alcanzan las ONG en el seno de las organizaciones internacionales que les han otorgado estatus consultivo, con voz pero sin voto, el cual les permite participar en la toma de decisiones y en la elaboración de documentos y resoluciones de gran relevancia, con la condición de que trate de temas que formen parte del ámbito de acción de esas ONG. En este campo encontramos a las ONG trabajando en un sector cercano al de los grupos de presión con acceso directo a información de gran relevancia para el posterior desarrollo de sus acciones sobre el terreno. De ahí que hayan tenido en fechas recientes un destacado papel en la elaboración de un documento internacional de gran relevancia para el objeto de nuestro estudio. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad que fue adoptada el 13

de diciembre de 2006, durante el sexagésimo primer periodo de sesiones de la Asamblea General, por la resolución 61/106<sup>61</sup>.

Dicha Convención tiene su origen en el documento final de trabajo elaborado en el marco del Foro Mundial de ONG sobre discapacidad celebrado en Beijing los días 10 a 12 de marzo de 2000 en el cual se insta a la ONU a elaborar una Convención internacional sobre derechos de las personas con discapacidad. El tema ha estado en discusión ante dos órganos principales de la estructura de Naciones Unidas, la Comisión de Desarrollo Social<sup>62</sup> dependiente del Consejo Económico y Social, y de la Comisión de Derechos Humanos<sup>63</sup>.

En la experiencia de trabajo de las ONG la defensa de los Derechos Humanos ocupa un lugar destacado, ya sea desde la defensa activa o teórica. Este dato se demuestra ahora una vez más al conocer el papel que han desempeñado en la elaboración de un texto convencional para la protección de los derechos de las personas discapacitadas. Texto convencional, que no resolución o recomendación y por tanto, con mayor fuerza a la hora de proteger los derechos del colectivo dependiente. Y es que es un sentir generalizado el pensar que, dada la debilidad constitucional de los derechos sociales, hacían falta algo más que palabras. Los instrumentos, declaraciones y recomendaciones eran algo adecuado pero se hacía preciso un instrumento jurídico con más fuerza, para asegurar los derechos y libertades de este colectivo.

## **5. A MODO DE CONCLUSIONES**

El desarrollo de las organizaciones sociovoluntarias depende en buena medida de las políticas públicas dirigidas a este sector tanto en lo referente a su regulación, como a financiación y diseño de políticas específicas, como puede ser la del voluntariado. En los últimos años las políticas públicas relacionadas con el Tercer Sector de acción social se han extendido e intensificado, lo cual ha favorecido a la estabilidad y funcionalidad del sector.

Pero ese Tercer Sector es muy diverso, ya por la forma jurídica que adoptan las entidades que lo conforman, ya por su tamaño y volumen de trabajo, ya por la antigüedad que tienen en este ámbito, ya por los grados de profesionalización que alcanzan, o por el tipo o perfil de las personas que componen su base social, y especialmente por el tipo de acciones que desarrollan, que pueden estar más relacionadas con la gestión de servicios o con la actividad política como grupos de presión.

No cabe duda de la importancia que tienen tanto el sector público como el sector voluntario. Ambos se necesitan, están condenados a entenderse e interrelacionarse. De modo que lo que hemos de pedir es que lo hagan conforme a criterios planificados y justos. Desarrollar un marco legislativo adecuado es un paso importante (que en grandes términos ya ha sido dado) ahora corresponde a los poderes públicos responsables establecer los mecanismos prácticos que articulen correctamente las actividades del Tercer Sector en la prestación de servicios sociales básicos, si es que esa es la opción que adopta el legislador.

---

61 Conforme al artículo 42, la Convención y su Protocolo facultativo están abiertos a la firma de todos los Estados y las organizaciones de integración regional desde el 30 de marzo de 2007.

62 Resolución 2000/10 del ECOSOC de 27 de julio de 2000.

63 Resolución 2000/51 del Comité de Derechos Humanos de 25 de abril.

Porque no pocas veces encontramos que falta coordinación en las medidas adoptadas, especial confusión entre los niveles de responsabilidad a nivel de los poderes públicos. La descentralización de funciones en relación con los servicios públicos (Estado, CCAA y ámbito local) provoca no pocas situaciones de trato desigual pues dependiendo del lugar de residencia un ciudadano español accederá de modo más rápido y eficaz a una adecuada cobertura de sus necesidades de servicios sociales<sup>64</sup>.

También es importante lograr una adecuada coordinación entre las políticas que vienen de los organismos internacionales y las políticas internas.

En ese ámbito la labor de Naciones Unidas ha sido especialmente importante y eficaz y deberíamos continuar su camino. Desde los años 70 puso la nota de atención sobre el sector de las minusvalías y la dependencia de diferente índole, y así ha continuado desde entonces. La reciente Convención es una buena prueba de ello. Y dado que en el organigrama interno de esta institución ocupan un lugar destacado las organizaciones que representan y actúan en nombre de la sociedad civil ningún Estado debería desatender ese sector no lucrativo porque el mismo se ha mostrado eficaz no sólo en la atención directa, a través de acciones asistenciales desempeñadas por sus grupos de voluntarios, sino que también son importantes sus acciones en el ámbito político, su actividad como grupos de presión es especialmente relevante en el seno de organizaciones que les han dado entrada con voz aunque sin voto en su organigrama.

Compromiso legislativo de actuación conjunta entre todos los niveles, poderes y administraciones públicas, con competencia en la materia es el principal objetivo si queremos lograr que las medidas de ayuda al colectivo de personas dependientes y discapacitadas alcance su máxima potencialidad estructurándose desde el organigrama público en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios esenciales en ese ámbito.

---

64 BELTRÁN, J. L. y LEÓN, R. de. "La cooperación entre las entidades públicas y las ONG: fórmulas jurídico-administrativas", (pp. 145-173) en AAVV. *Organizaciones voluntarias e intervención social*. ACEBO. Madrid. 1989, p. 150.