

## **Observaciones ante el proyecto de ley sobre Participación Ciudadana y su Estatuto del Voluntariado.**

Agosto de 2004

Como Red Nacional de Organizaciones del Voluntariado, hemos seguido las informaciones que han dado cuenta acerca de un proyecto de ley sobre participación ciudadana, que incluye un "Estatuto del Voluntariado", proyecto que recientemente ha sido enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento Nacional.

Ante esa realidad y ante el hecho de que no hubo consultas a este ámbito de la sociedad civil contemplado en la ley, "Voluntarios de Chile", ha estimado imprescindible llevar a cabo un diálogo interno que fructifique en una postura crítica sobre esta propuesta legal, a fin de maximizar su sentido, enriqueciéndola con elementos que, al menos en lo que respecta al voluntariado, parecen haberse quedado en el camino.

Las referencias utilizadas en el presente análisis propositivo son las siguientes: Proyecto de Ley de Participación Ciudadana presentada al Congreso Nacional y sus versiones preliminares; Ley de Organizaciones Sociales de España; estudio de la consultora Alcalá "Fomento del voluntariado"; estudio de Flacso – Mori – Cerc (Investigación sobre la Conversación Social y Opinión Pública acerca del Voluntariado en Chile)

### **Consideraciones Generales**

Con una primera mirada global, nos parece que esta propuesta de ley tiene el gran valor de ser un intento por aunar y dar coherencia a todas las leyes e iniciativas públicas existentes en los distintos organismos del Estado sobre los temas que abarca. En ese marco, el Estado explicita el valor de la actividad voluntaria, dándole una suerte de "existencia legal" a este sector, protagonista de gran parte de las iniciativas de la Sociedad Civil. Por esto vemos con buenos ojos la iniciativa de legislar al respecto.

Pero no basta con explicitar jurídicamente una realidad para que ello le sea favorable, o para que la potencie o aun para que la ponga de relieve. Hay que tener la precaución de que, incluso, esto no termine constituyendo un perjuicio que, al final, termine haciendo más razonable la actual situación, que en el caso de los Voluntarios de Chile, es que no se nos debe buscar en las leyes, sino en la acción real y eficiente.

Sobre esa base, lamentamos que, por una parte, el proceso de dialogo con organizaciones de la sociedad civil, respecto de los contenidos que debían ser considerados en este proyecto de ley, haya sido muy excluyente con relación al mundo del voluntariado y, asimismo, que la iniciativa legal en comento haya terminado, además, reduciendo sustancialmente aquellos elementos ya mínimos que pudieron en algún momento ser conversados.

### **Acerca del Título IV del Proyecto de Ley, "Estatuto del Voluntariado".**

La "Carta Constitutiva" de la Red "Voluntarios de Chile" contiene una definición de servicio voluntario a las que adscriben las instituciones que hacen parte de la Red, como concepto básico y compartido, y que en ningún caso menoscaba la identidad propia de cada institución. Tal definición expresa al servicio voluntario como el conjunto de actividades de interés general desarrolladas por personas físicas; de carácter altruista y solidario en beneficio de terceros; de realización libre; no originada en obligación personal o legal; que no posea contraprestación económica y que se desarrolle a través de organizaciones privadas o públicas y con arreglo a programas o proyectos concretos.

Desde ahí, entendemos fundamental que el proyecto de ley incorpore al concepto de voluntariado las notas de altruista y solidario, con el énfasis semántico y valórico que ello implica, de volcar inconfundiblemente la acción voluntaria hacia los demás y no hacia el beneficio propio (eso hace la diferencia entre un club deportivo –con el máximo de respeto a su existencia y finalidades- y una institución que atiende a niños en riesgo social o aquella otra que acude a rescatar personas en una catástrofe).

En igual perspectiva, nos parece que el concepto para comprender y acotar la labor voluntaria no puede dejar de considerar el hecho de que ella se entienda efectuada en forma regular, aunque no necesariamente los 12 meses del año, y, en todo caso, como parte de los programas de una institución. Sólo así, entendemos, se precave una acción voluntaria que armoniza libertad y autonomía con responsabilidad social. De otro modo, el riesgo es alentar acciones esporádicas y, por ende, "periclitables".

Otro aspecto de esta propuesta legal que nuestra Red ha percibido con la mayor preocupación, pues importa un riesgo evidente de tergiversar, se refiere a la realización de actividades voluntarias desde o ejecutadas por un organismo público. Al respecto, nos parece aceptable que algunas actividades voluntarias sean desarrolladas con el amparo de organismos públicos, pero en ningún caso el incorporar y, por ende, confundir el voluntariado como reemplazo del trabajo, o bien mano de obra de bajo costo, como parte de la gestión de tales organismos.

En la misma línea argumental, no deben mezclarse organizaciones de Voluntariado de instituciones de la Sociedad Civil, con instituciones públicas de Voluntariado (Art 53, Estudio de "Alcalá", p. 35). Esto, desde luego, apunta adicionalmente al componente de confianza comunitaria que es imprescindible para la eficiencia de la acción voluntaria.

De igual manera, la actividad voluntaria no debe constituirse, bajo ningún respecto, en una relación laboral a la que pudieran aplicarse los términos establecidos en el Código del Trabajo. Así, el reembolso de los gastos en que incurran los voluntarios en el desempeño de sus funciones debe constituir una facultad de las organizaciones y no un derecho que los primeros puedan exigir de estas últimas; más aún, los derechos y obligaciones que se derivan de la relación peculiar que se establece entre los voluntarios y la organización respectiva, no debieran ser materia de ley, sino que ésta sólo se limite a señalar que dicha relación se regulará por un contrato o carta de compromiso, según lo establezca cada organización.

En suma, lo que no puede pasar es que la ley obligue a las organizaciones a entrar en la coyuntura de tener que pedir, por contrato, a los voluntarios que renuncien a algún tipo de retribución, ya que esto va en desmedro de la propia motivación de quien ejerce la actividad voluntaria, y de la autonomía responsable que está a la base de su constitución institucional.

Con relación a los elementos que justifican la regulación del voluntariado, a saber, la valoración social del voluntariado y la creación de incentivos para la acción voluntaria, consideramos que este proyecto de ley debe necesariamente explicitar lo siguiente:

#### **a. Sobre la valoración social**

Establecer acciones de reconocimiento o valoración social del voluntariado en términos concretos. Entre otras, el beneficio de recursos para las organizaciones que lo requieran, a fin de capacitar a sus voluntarios. Se trata de que, junto con considerar una preparación para dar elementos de manejo básicos en sus tareas a los voluntarios, cada organización cuente con el aporte gubernamental para capacitar en temas contingentes y que impliquen mayor costo. Nuestra Red, de hecho, ha identificado sobre esto las siguientes áreas de capacitación:

- Liderazgo y resolución de conflictos
- Diseño y elaboración de proyectos
- Administración general
- Relaciones Públicas y Comunicaciones
- Estrategias favorecedoras de la captación y mantención de voluntariado.
- Auto cuidado de Equipos
- Gerenciamiento del voluntariado

Para concretar esta iniciativa, proponemos que se busque un mecanismo de aporte económico vía SENCE con fondos no utilizados anualmente.

Junto con la capacitación y dentro del esquema de valorización social concreta del voluntariado, proponemos que el proyecto de ley que nos ocupa incorpore el aporte gubernamental para financiar un seguro para los voluntarios.

#### **b. Sobre la creación de incentivos para la acción voluntaria**

Proponemos que el proyecto de ley disponga de políticas que promuevan la acción del Voluntariado.

Entre ellas, el Estado, en conjunto con las instituciones acreditadas en el registro, materialice alguna forma de certificación a personas que lo soliciten y lo requieran, por ejemplo, para postular a becas o trabajos remunerados.

Otras alternativas propuestas son:

- pase escolar rebajado,
- campañas de promoción de voluntariado (medios de comunicación),
- propuestas para el desarrollo de voluntariado como podrían ser acciones de voluntariado en establecimientos educacionales enfocado a los estudiantes y a sus familias,
- consideraciones especiales para voluntariado corporativo.

### **FONDO DE FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE INTERES PUBLICO**

Una primera constatación en este plano, es que la iniciativa legal no define qué se entenderá por "fortalecimiento" de las organizaciones, falta especificar qué aspecto de la gestión de las organizaciones es al

que se apunta, es decir, **qué es lo que mejoraría** este Fondo. Se debe explicitar si se trata de fortalecer las funciones o programas que las OSC llevan adelante, o bien, si se refiere a entregar recursos destinados a la administración, equipamiento o infraestructura de aquellas.

El **origen de los recursos** ya sean fondos frescos, redireccionados o de ambas fuentes, se desconoce y es de suma importancia para nuestra Red aclarar este punto. Esto, porque si fuesen redireccionados de la Ley de Donaciones, con la modificación que obliga a las empresas donantes a dar un tercio de lo entregado a la organización a este fondo, nuestras organizaciones tienen serios reparos.

Nuestra propuesta se orienta al aporte de dineros nuevos para este fondo y no a recursos sacados de otros fondos disponibles en la actualidad para OSC.

Se propone, además, incluir una mención en el proyecto de ley con relación a los fondos para las organizaciones de interés público, sobre la donación de una parte de los recursos declarados anualmente por personas naturales, como donación directa a organizaciones.

Asimismo, se aprecia la carencia de explicitar la **constitución del Consejo del Fondo de Fortalecimiento**. En su actual redacción, percibimos que ese fondo será administrado por un consejo cuya integración otorga, a nuestro juicio, excesiva discrecionalidad al gobierno de turno para interferir en su composición, y por lo tanto en sus decisiones, abriendo espacio a la arbitrariedad en la asignación. Asimismo, el consejo administrador del fondo tendría la facultad de fijar los criterios y prioridades de adjudicación lo que abre un nuevo espacio a la discrecionalidad, esta vez por la vía del reglamento.

El proyecto de ley, además, debe especificar **cuales serán los montos** que tendría este fondo de fortalecimiento

Falta que el PLPC especifique la manera de **asignación**, para lo cual nuestra Red propone predominen criterios técnicos de consenso en las OSC. Es necesario definir a la brevedad la fundamentación técnica que habrá tras el otorgamiento de los recursos, los criterios de selección de las organizaciones y los plazos.

Finalmente, creemos de suma urgencia aclarar la participación regional que habrá en la constitución de la comisión y en la asignación de recursos, que asegure el acceso de todas las OSC del país de manera equitativa.

## **ORGANIZACIONES DE INTERES PUBLICO**

Creemos que la definición de "organizaciones de interés público" merece un análisis más profundo, a fin de favorecer que la ley proyecte su utilidad como tal en el tiempo, considerando al máximo los cambios sociales presentes en nuestro país.

Delimitar en exceso el tema podría ser perjudicial, pues sabido es que la ley, por su propia naturaleza tiene dificultades para responder a la dinámica de los cambios sociales.

Sin embargo a favor de acotar el tema y en razón a los limitados recursos públicos que se podrían disponer, nuestra Red propone que se limite este concepto para dejar fuera organizaciones con fines de lucro o cuyo aporte social es escaso o nulo.

En lo referente a la participación de las juntas de vecinos como entidades de "interés público" estamos por no incluirlas en este concepto, ya que son organizaciones que, si bien tienen entre sus objetivos la búsqueda de fines legítimos, no son de "interés general", sino que buscan el interés particular de un determinado barrio o espacio. De esta manera, queremos evitar que estas entidades puedan acceder a los recursos del fondo de fortalecimiento, "compitiendo" con otras OSC.

## **REGULACION DEL DERECHO DE ASOCIACION**

Respecto de la creación de registros propuestos en el proyecto de ley para las asociaciones voluntarias con personalidad jurídica, las organizaciones de "interés público" y las "organizaciones con voluntariado", estimamos que debería quedar expresamente establecido que éste será uno solo y que considerará sistemas electrónicos de almacenamiento de datos.

Mención especial hacemos, en este aspecto, a lo acotado por Bomberos de Chile con relación a la nueva propuesta sobre asociatividad. Nuestra Red respalda completamente que los Cuerpos de Bomberos deben quedar explícitamente al margen de la misma para evitar la creación inorgánica de nuevos Cuerpos, que funcionen al margen de su actual articulación nacional. Esto, dada la propia naturaleza de las funciones bomberiles en materia de seguridad ante las emergencias, que involucra necesariamente organización, equipamiento y capacitación mínimos para garantizar el óptimo servicio a la comunidad.

## **NORMAS SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA**

En cuanto a la participación de la ciudadanía en los niveles de diseño, ejecución y control de las políticas públicas, nuestra Red estima que hay ausencia de reformas innovadoras y que efectivamente signifiquen un avance de fondo en el tema, como lo serían el referéndum y la iniciativa popular de ley.

### **Conclusiones**

Al concluir estas notas, la Red Voluntarios de Chile manifiesta su preocupación respecto de la responsabilidad que este proyecto de ley asigna al Ministerio Secretaría General de Gobierno en la materia que aborda, pues el carácter político de dicha cartera puede ser óbice del análisis esencialmente desprejuiciado que amerita el tema.

La Red "Voluntarios de Chile" cree en la importancia de legislar en temas de Voluntariado, de manera de normar y promover las acciones de voluntariado que se desarrollan en nuestro país.

Sin embargo, nos parece que el proyecto de ley que nos ocupa, si bien contiene elementos rescatables, se ha orientado más a la regulación que a promoción del voluntariado, de lo que se sigue su eventual ineficacia para motivar una real participación ciudadana.