

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**  
**DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 28238, LEY GENERAL DEL**  
**VOLUNTARIADO Y OPTIMIZA EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN**

**1. Introducción**

Mediante Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado, el Estado reconoce las acciones voluntarias que vienen desarrollándose en el territorio nacional, siendo el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la entidad encargada de la promoción, reconocimiento y facilitación de la labor voluntaria.

La Ley define al voluntariado como la labor o actividad realizada sin fines de lucro, en forma gratuita y sin vínculos ni responsabilidad contractual, comprendiéndose actividades de interés general para la población, tales como: actividades asistenciales, de servicios sociales, cívicas, de capacitación, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado y otras de naturaleza análoga, tendientes al bien común. Asimismo, define al voluntario como una persona natural o jurídica (organización de voluntarios) sin fines de lucro que realiza labores propias del voluntariado, en instituciones públicas o privadas, comunidades campesinas y nativas, y rondas campesinas, entre otras.

Además, crea el "Registro de Voluntarios", adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, donde por el solo mérito de su inscripción, las personas jurídicas o personas naturales que desarrollen actividades de voluntariado, son reconocidas como tales.

Ante el contexto cambiante de nuestra sociedad y de las acciones de voluntariado que se realizan o promueven en el territorio nacional, el voluntariado se presenta como un recurso



para el desarrollo social del Perú<sup>1</sup>; y permite una forma consustancial de fortalecimiento de capacidades, participación democrática y de representación activa y libre de la ciudadanía. Además de ser un eje hacia la institucionalización del voluntariado en todos los ámbitos y sectores.



Es así que, el intercambio de experiencias con diversos actores genera que el voluntariado tenga un crecimiento exponencial, emergiendo con ello nuevas formas y actores claves en la promoción y ejecución de acciones de voluntariado, lo que se ha evidenciado por ejemplo en contextos frente a desastres naturales tales como el terremoto en Ica en el año 2007, siendo las zonas más afectadas las provincias de Pisco, Ica y Chincha, donde Cruz Roja<sup>2</sup> distribuyó artículos de ayuda humanitaria de emergencia a miles de personas damnificadas y trabajó para cubrir sus necesidades básicas más urgentes: atención sanitaria, potabilización de agua, apoyo psicosocial, albergues temporales, etc. Asimismo, envió dos cargas de ayuda humanitaria con 41 toneladas de material: tiendas de campaña, toldos para alojamiento temporal, mantas, pastillas potabilizadoras de agua, y kits de higiene y de cocina. Además, de aportar 30.000 euros de su fondo de emergencias. Finalmente, una de las prioridades fue la atención psicosocial, que durante 4 meses brindó apoyo emocional a las víctimas para enfrentarse al trauma causado por la catástrofe.

Así también, se identifica la participación de organizaciones religiosas como Cáritas, integrantes de organizaciones sociales de base, agentes cooperantes, ONG's, entre otros actores, quienes fueron un factor importante dentro del proceso de reconstrucción.



Situación similar, presentada en zonas afectadas por el fenómeno del niño en los años 2015-2016, donde se promovió el Programa de Voluntariado en Emergencias y Rehabilitación (VER) a cargo del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), y entre las labores de voluntariado fue el realizar acciones de preparación para emergencias y desastres, gestionar albergues, evaluar daños y analizar necesidades, recoger información, realizar operaciones de restablecimiento de servicios públicos, entre otras.

Todo el despliegue del voluntariado contribuye a que los servicios del Estado lleguen a mayor número de ciudadanas/os y de esta manera coadyuve a la optimización de los servicios que son ofrecidos, apostando a brindarlos en forma oportuna y eficiente y creando con ello mayor capital social.



Ley no recoge esta realidad, limitando el acceso al "Registro de Voluntarios" a personas naturales y organizaciones de voluntariado, pues sólo a ambas las reconoce como actores que desarrollan actividades de voluntariado. Actualmente, sólo se encuentran inscritas en el "Registro de Voluntarios" alrededor de 77 organizaciones de voluntariado; sin embargo, se

<sup>1</sup> Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo 2015, elaborado por el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU).

<sup>2</sup> Siendo uno de los principios fundamentales de la institución el carácter voluntarios.



ha identificado que existen diversas entidades que promueven o ejecutan acciones de voluntariado a través de programas, proyectos o iniciativas, v.g. las promovidas por empresas privadas; asimismo, corresponde dar visibilidad a la labor que realizan las personas extranjeras en el País.

## 2. Propuesta normativa



Mediante la Ley N° 30506, el Congreso ha delegado en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de, entre otros, dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.

En ese sentido, la Ley N° 27444 establece entre los principios que sustentan el procedimiento administrativo: el debido procedimiento, razonabilidad, celeridad, eficacia y de simplicidad, los cuales deben aplicarse dentro de la actuación de toda entidad de la Administración Pública.



En relación al procedimiento de inscripción en el Registro de Voluntariado, se ha propuesto la modificación de la Ley General del Voluntariado pues por definición en la misma Ley, solo las personas naturales y jurídicas que realizan labores propias de voluntariado son inscritas en el Registro y reconocidos como actores que desarrollan acciones de voluntariado; impidiendo la inscripción de otros actores.

Teniendo en cuenta ello, en el marco de la simplificación administrativa establecida en el Decreto Supremo N° 007-2011-PCM, "Metodología de Simplificación Administrativa y establece disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad", es necesario dictar medidas a favor del administrado en función a la simplificación, eficacia, eficiencia, celeridad y equidad en los procedimientos administrativos y optimizar el servicio de voluntariado.



Esta metodología establece como una de las etapas de la Simplificación Administrativa el diagnóstico, entre las cuales se encuentra el diagnóstico legal, que consiste en identificar la normativa relacionada con el procedimiento administrativo que se está caracterizando, así como los requisitos solicitados, con la finalidad de identificar las normas que deben modificarse o derogarse.

Siendo ello así, con el procedimiento de inscripción en el Registro de voluntariado vigente, no se acoge a todos los actores de voluntariado en el país, por lo que se busca con la propuesta su inclusión y reconocimiento, haciendo visible su labor, pues son generadores de un fuerte capital humano orientado a mejorar las condiciones de vida de poblaciones vulnerables.

Con el reconocimiento de todos los actores a través de su inscripción en el Registro de Voluntariado, los recursos podrán ser canalizados de manera correcta hacia temas prioritarios del país, lo que además contribuirá a la optimización de los servicios que brinda el Estado. Conviene precisar que el registro de los voluntarios u organizaciones es declarativo, y por tanto



no limita la realización de acciones de voluntariado a quienes no cuenten previamente con la inscripción en el registro.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que con la incorporación de todos los actores en el Registro, permitirá que el MIMP:

- ✓ En su rol promotor, haga cumplir de la Ley y el Reglamento de la Ley General del Voluntariado;
- ✓ En su rol protector, supervise el desarrollo de las acciones de voluntariado a nivel nacional, exigiendo a las organizaciones de voluntariado contar con protocolos de intervención.
- ✓ En su rol articulador, identifique y forje oportunidades de articulación a favor de la población vulnerable y se genere capital social, así como oriente las demandas de voluntariado a la atención de prioridades del país por ejemplo en situaciones de riesgo y desastres, canalizándose adecuadamente la asignación de recursos.



El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha recibido solicitudes y/o consultas de inscripción para el Registro por parte de diversas entidades, mostrando el interés de ser reconocido por el Estado como promotores del voluntariado (por ejemplo la Universidad de Piura) sin embargo, dada la finalidad de las Universidades, su inscripción no procedió.



Se han identificado a diversos actores que promocionan y facilitan el voluntariado en el Perú, siendo uno de ellos la empresa privada, que promueve que sus trabajadores participen en acciones de proyección social; a esta forma de voluntariado la entendemos como "voluntariado corporativo", siendo una práctica creciente enmarcada en estrategias de Responsabilidad Social Empresarial y Gestión del Recurso Humano. Empresas como Banco de Crédito BCP, Grupo Telefónica del Perú, Cálida Gas Natural de Lima y Callao, LATAM, IBM, RIMAC, ALICORP, SODIMAC, BACKUS, entre otras, cuentan con programas de voluntariado corporativo.



Estas empresas han reconocido el valor e impacto que ocasiona la promoción del voluntariado, siendo partícipes de la red Soy Voluntari@, e impulsando en ella la implementación de una plataforma denominada "Empresas que Inspiran" que tiene como propósito trabajar de manera articulada a fin de posicionar el voluntariado como medio para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) así como busca promover el valor estratégico y el impacto del voluntariado corporativo en el desarrollo de colaboradores, organizaciones y el país. Resultado de esta plataforma ha sido el Congreso desarrollado el 29 de octubre denominado "Empresas que Inspiran: Voluntariado Corporativo para el Desarrollo Sostenible".

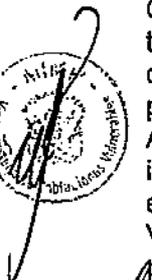
Así también, La Ley N° 30220, Ley Universitaria y modificatoria, acoge el desarrollo de estas prácticas, como estrategia de responsabilidad social universitaria y servicio social, quienes fomentan el desarrollo de competencias en sus estudiantes, lo que más adelante les permitirá no solo enfrentarse a la competitividad laboral sino a sus propios desafíos. Así tenemos como ejemplos: la Universidad del Pacífico, Universidad San Ignacio de Loyola, Universidad Cayetano Heredia, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional de Piura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad Privada Antenor Orrego, entre otras.



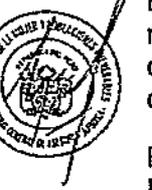
Por otro lado, existen organizaciones sin fines de lucro (por ejemplo organizaciones juveniles que no tienen personería jurídica, inscritas en el registro a cargo de la Secretaría Nacional de Juventudes - SENAJU a cargo del Ministerio de Educación) y que también demandan su reconocimiento, pues las actividades que realizan en forma gratuita es a favor de poblaciones vulnerables, y su inscripción en el Registro de SENAJU no les otorga el reconocimiento como ejecutores de voluntariado.



El voluntariado también está presente en el servicio que diversas entidades públicas brindan a poblaciones vulnerables en albergues y centros de atención, por ejemplo el promovido por los programas del MIMP (Yachay, INABIF, PNCVSF, entre otros); asimismo, entidades como Ministerio de Cultura, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, entre otros, han incorporado en estas entidades al voluntariado como estrategia para mejorar los servicios que brindan. Por otro lado, entidades como INDECI y el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú tienen el componente de voluntariado, atendiendo a personas víctimas de desastres naturales o de siniestros y que todo ese despliegue contribuye a que los servicios del Estado alcancen al mayor número de ciudadanas/os.



Con respecto a las personas voluntarias extranjeras, la normativa vigente<sup>3</sup> regula su ingreso al territorio nacional como modalidad de la cooperación técnica internacional, asignándosele la calidad migratoria correspondiente como beneficio de ser adscrito como voluntario gestionado por Gobiernos extranjeros u Organismos Internacionales, debidamente registrado en APCI. Asimismo, existen organizaciones que desarrollan actividades de voluntariado que no están inscritas en APCI y que reciben voluntarios de otras nacionalidades, y que con su inscripción en el Registro de Voluntariado se les brindará protección, en cumplimiento de la Ley General del Voluntariado y su Reglamento. La modificatoria en la ley permitirá darles visibilidad a estas personas voluntarias.



El aporte que brindan es sumamente importante por lo cual debe brindarse las facilidades necesarias para el desempeño de sus acciones. Se tiene por ejemplo a Cuerpo de Paz, organización internacional del Gobierno de los Estados Unidos, que durante el año 2015 ha contado con 182 voluntarias/os americanas/os, presentes en diez(10) regiones.

En ese sentido, se generarán lazos de coordinación con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI pues no se pretende superponer funciones sino hacer visible la labor que realizan estas personas extranjeras.

Finalmente, existen otros actores además de los antes mencionados, que no pueden inscribirse, y que pese al haberse identificado gran cantidad de entidades que desarrollan actividades de voluntariado, en el Registro solo se encuentran inscritos 77 organizaciones de voluntariado y 7819 personas voluntarias desde el año 2006 a noviembre de 2016.

Las medidas propuestas permitirán ajustar de una mejor manera la atención de las solicitudes de las personas en materia de voluntariado, optimizar los servicios de voluntariado y canalizar

<sup>3</sup> Decreto Legislativo N° 703 "Ley de Extranjería" y modificatorias y normatividad emitida por APCI.



adecuadamente los recursos, articulando acciones de voluntariado en beneficio de la población vulnerable y dando atención a temas de interés nacional.

A continuación se señalan las modificaciones realizadas:

- a) Se propone la modificación del objeto de la ley, haciendo visible la acción de las personas extranjeras en servicios voluntarios en el Perú. Esto no genera superposición a las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Migraciones y APCI.
- b) Se formula el cambio en las definiciones a efectos de tener mayor claridad; y se plantea una clasificación en cuanto a las organizaciones de voluntariado a fin de acoger a los distintos actores que promueven o ejecutan voluntariado (v.g. universidades o empresas privadas, "asociaciones de hecho");
- c) Se propone el cambio de denominación de "Registro de Voluntarios" a "Registro de Voluntariado" y se señala al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como el responsable de la conducción y administración del Registro, así como de la simplificación del procedimiento de inscripción en el Registro, sin que ello signifique la reducción de controles, los cuales se realizan a través de una plataforma de interoperabilidad con RENIEC, PNP, INPE, Poder Judicial, SUNARP y SUNAT.



Asimismo, se contempla que con la inscripción en el Registro se genera el reconocimiento de las personas naturales, peruanas o extranjeras, y organizaciones de voluntariado que realizan acciones de voluntariado a nivel nacional, debiendo las organizaciones de voluntariado contar con protocolos de atención, según su naturaleza y riesgo, siendo elaborados en base a la asistencia técnica que brinda el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Por último, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Voluntariado es el encargado de articular con las organizaciones que requieran acciones de voluntariado para cubrir sus demandas y orientar las acciones de voluntariado, con énfasis en la atención de temas prioritarios a nivel nacional.



- d) La potestad sancionadora ha sido eliminada del texto original, pues era contraria al espíritu de la norma, la cual busca atraer a todas las personas u organizaciones que desarrollen acciones de voluntariado. La experiencia ha demostrado que la potestad sancionadora no puede ejercerse y por el contrario distorsiona la función del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ente articulador, facilitador y promotor de este tipo de acciones de voluntariado. Frente a la evidencia señalada, la Secretaría de Gestión Pública de PCM estuvo de acuerdo con la eliminación de dicha competencia.

## ANÁLISIS COSTO BENEFICIO



Se han efectuado diversos estudios para dar a conocer el aporte de las acciones voluntarias en el régimen económico de los países que inciden en su promoción. Kliksberg (2007: 143-144) señala que existe evidencia de la contribución del voluntariado al PBI en sociedades como las nórdicas y Canadá.



El voluntariado es una práctica arraigada en nuestro país. En el año 2004, la Universidad del Pacífico indicaba que 1 de cada 3 peruanas y peruanos habían realizado servicio voluntario. Este año, el Instituto de Estudios peruanos da cuenta que, en comunidades educativas, más del 50% de las personas adultas han participado en organizaciones de voluntariado. Y en el caso de escolares han participado en un porcentaje mayor. Recientemente, de acuerdo a la sexta edición del World Giving Index 2016, elaborado por Charities Aid Foundation (CAF)<sup>4</sup>, el Perú se encuentra en la posición número 41 de 140 países a nivel mundial por el tiempo que su población dedica a acciones voluntarias, ocupando el primer lugar en Sudamérica<sup>5</sup>.

El voluntariado genera en diversos países desarrollados más del 5% del producto bruto nacional en bienes y servicios sociales. En el caso del Perú, la contribución del voluntariado se acerca al 1% del PBI, equivalente al valor del trabajo voluntario en instituciones sin fines de lucro (más de US\$ 1,500 millones)<sup>6</sup>. Cifra significativa que puede incidir en implementar políticas en esta materia pues contribuye al desarrollo y mitigación de la pobreza en el Perú.

Por otro lado, el estudio titulado "The value of volunteers" ofrece pruebas fehacientes del valor económico de los voluntarios de la Cruz Roja y Media Luna Roja. Según dicho estudio, el servicio voluntario sigue siendo un motor esencial del desarrollo político, social y económico<sup>7</sup>.



La metodología para medir el valor del voluntariado se basó en el Manual sobre la medición del trabajo voluntario de la OIT aplicado en colaboración con la Universidad Johns Hopkins. De 107 de las 186 sedes respondieron una encuesta con preguntas sobre la cantidad de voluntarios, la cantidad de horas de servicio voluntario, el ámbito en el que se realiza el trabajo voluntario y el tipo de trabajo realizado. Los resultados fueron:

a. Valor económico

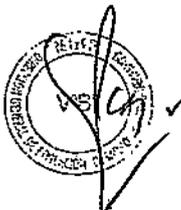
- 
- ✓ Los voluntarios de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja donaron servicio voluntario por un valor cercano a los USD 6.000 millones en 2009 en todo el mundo.
  - ✓ La mayoría de los voluntarios están relacionados con los servicios de salud, la preparación y recuperación de los desastres y los servicios generales de apoyo.
  - ✓ 54% son mujeres y 46% hombres

<sup>4</sup> Publicado en diciembre del año 2016.

<sup>5</sup> Ascendió 46 posiciones a comparación del año anterior, donde el Perú ocupaba el puesto 87.

<sup>6</sup> Informe elaborado por el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) sobre el estado del voluntariado en el mundo 2011.

<sup>7</sup> <http://www.ifrc.org/Global/Publications/volunteers/IFRC-Value-of-volunteers-report-SP.pdf>



Los voluntarios de la Cruz Roja y Media Luna Roja comparten un conjunto de principios y valores, y su participación está bien organizada y estructurada. La percepción que se tiene de ellos es que prestan un servicio de calidad «profesional» a sus comunidades.

b) Valor social de los voluntarios



El valor social generado por la fuerza de trabajo voluntario de la Cruz Roja y Media Luna Roja es, probablemente, incluso mayor que su valor económico pues genera un valor social para la comunidad, para la organización y para los propios voluntarios.

Otro ejemplo claro en el que se refleja un gran impacto de trabajo voluntario se dio en España, cuando Fundación Accenture creó una plataforma de impacto colectivo para mejorar la Empleabilidad.

En el año 2012, 120 entidades: 47 organizaciones sociales, 57 empresas y 16 entidades públicas, se preguntaron: ¿qué necesita España? Y, en ese momento, en plena crisis y con unos altísimos niveles de desempleo, especialmente entre los colectivos más vulnerables a respuesta fue clara, hay que favorecer la empleabilidad de los colectivos con más dificultades. Así, impulsaron el proyecto "Juntos por el empleo de los más vulnerables", que aporta la visión de las ONG gracias a las más de 800.000 horas de consultoría pro bono realizadas para el tercer sector en los últimos 10 años.



Consideran que "las acciones aisladas y fragmentadas tienen poca capacidad transformadora, mientras que la acción colectiva puede multiplicar el impacto". La modalidad de trabajo es el trabajo voluntario conocido como PRO BONO. Promovieron los siguientes proyectos:



1. Observatorio del empleo, para adaptar la oferta con la demanda laboral.
2. Empleo +, que define los perfiles de la mano de obra calificada requerida.
3. Programas formativos.
4. Programas de acompañamiento a emprendedores: Emprende +
5. Micro-financiamiento
6. Desarrollo del espíritu emprendedor

Esta experiencia, demuestra que un frente común contra el desempleo es mucho más efectivo que las luchas que se realizan por separado. El mayor reto alcanzado es el hecho de haber colaborado y de haber podido implementar una visión de impacto colectivo que equipara el bien común al bien individual, y de que las organizaciones hayan sido capaces de escucharse sin prejuicios en cuanto al diagnóstico y las propuestas de soluciones<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> <https://www.accenture.com/es-es/juntos/-empleo>



En el caso de Estados Unidos, se ha encontrado que el servicio (AmeriCorps) ayuda a los americanos a encontrar trabajo<sup>9</sup>:

- ✓ Desempleados que hacen voluntariado están 27% más cerca de encontrar trabajo.
- ✓ Desempleados, sin educación básica completa, que hacen voluntariado están 51% más cerca de encontrar trabajo que aquellos que no.
- ✓ Desempleados que viven en zona rural y hacen voluntariado están 55% más cerca de encontrar trabajo que aquellos que no.



El Programa de Servicio Nacional es costo-efectivo y representa una inversión inteligente para la nación:

- ✓ Por cada dólar invertido en el programa, retorna a la sociedad 3.95 dólares en términos de mayores ganancias, incremento de la producción y beneficios para toda la comunidad.
- ✓ Cada dólar federal invertido en el servicio nacional rinde 2.2 dólares en ahorro a otro programa gubernamental.



Finalmente, para la aplicación de la presente norma no se requiere un financiamiento adicional pues estaría contemplado en el presupuesto institucional. Por el contrario, permitirá el reconocimiento de todos los actores a través de su inscripción en el Registro de Voluntariado y se canalice adecuadamente los recursos hacia temas prioritarios del país, lo que además contribuirá a la optimización de los servicios que brinda el Estado.

### ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL



La propuesta normativa únicamente conlleva a realizar modificaciones al Decreto Supremo N° 003-2015-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley General del Voluntariado, sin generar contraposición con ninguna disposición constitucional o mandato legal. Con la modificatoria de la Ley General del Voluntariado se busca optimizar el procedimiento de inscripción en el Registro de Voluntariado, permitiendo hacer los cambios en su Reglamento a fin de proponer un procedimiento simplificado, eficiente y oportuno, y considerar los requisitos para la incorporación de otros actores, mejorando la calidad de atención de las personas que realizan acciones de voluntariado. Esto en definitiva redundará en beneficio de las poblaciones vulnerables pues se podría generar la articulación de actividades a su favor.

<sup>9</sup> [www.nationalservice.gov/programs/americorps](http://www.nationalservice.gov/programs/americorps)

