



**revistadecooperacion.com**

REVISTA DE EDUCACIÓN, COOPERACIÓN Y BIENESTAR SOCIAL | **IEPC**

| año I - número 3 - febrero 2014 - revista cuatrimestral - ISSN 2308-1953

---

#### | ARTÍCULOS

- | Román García Fernández
- | Emma Álvarez Valle
- | Nerys García Cuevas
- | Noemí Rodríguez Fernández
- | Atenea Amaro Arista
- | Jesús Israel Monroy Muñoz

#### | ENSAYOS

- | Radhamés Hernández Mejía
- | José Manuel López Hernández
- | Fernando Miguel Pérez Herranz

#### | EXPERIENCIAS

- | Asociación TÚ, MUJER, Inc., 30 años de sensibilización



## CONSEJO DE REDACCIÓN

Revista de Educación, Cooperación y Bienestar Social IEPC  
revistadecooperacion.com  
ISSN 2308-1953

Consejo de redacción:

Sergio Pujols Baez, Josefina Zaiter Mejía, Radhamés  
Hernández Mejía, Ángel Baliño González, Juan Brito  
Cordero, Rafael Isidro Morla, Cristina Sánchez Martínez,  
Susana Doñé Corporán, Edwin Salazar.

Maquetado y diseño:

Fran. Fdez Yebra

Secretaría de redacción:

Noemí Rodríguez Fernández

Directoras ejecutivas:

Coralía J. Pérez Maya

Nerys García Cuevas

Presidente IEPC REPÚBLICA DOMINICANA:

Sergio Pujols Baez

## EDITA

© 2014 IEPC | República Dominicana  
Rosa Duarte 33a - Gazcue.  
Santo Domingo - República Dominicana  
instituto@universidadabierta.org  
universidadabierta.org

**| ARTÍCULOS**

Román García Fernández Ética y ciudadanía Resumen/Abstract/Résumé	5
Emma Álvarez Valle La gestión de subvenciones públicas por las ongd asturiana: situación actual y buenas prácticas Resumen/Abstract/Résumé	15
Nerys García Cuevas Los haitianos, “ciudadanos de tercera clase”: la casuística dominicana Resumen/Abstract/Résumé	43
Noemí Rodríguez Fernández El tutor frente a la educación a distancia: Concepciones, funciones y estrategias tutoriales Resumen/Abstract/Résumé	49
Atenea Amaro Arista La Integración de alumnos con necesidades educativas especiales a la escuela regular como parte de los principios de diversidad e igualdad en el desarrollo de futuros ciudadanos. Resumen/Abstract/Résumé	71
Jesús Israel Monroy Muñoz La resolución de problemas matemáticos y su impacto en pensamiento crítico del ciudadano. Resumen/Abstract/Résumé	79
<b>  ENSAYOS</b>	
Radhamés Hernández Mejía La medición de la calidad de vida como indicador social	87
José Manuel López Hernández De la paz y el derecho	89
Fernando Miguel Pérez Herranz Ciencia y sociedad	91
<b>  EXPERIENCIAS</b>	93
Asociación TÚ, MUJER, Inc., 30 años de sensibilización	



## ÉTICA Y CIUDADANÍA.

---

Román García Fernández  
Director Internacional del Instituto de Estudios para la Paz,  
Oviedo (España).

### RESUMEN

Se analiza el interés por la ciudadanía y la limitación de este concepto en la medida que puede ser interpretado desde dos perspectivas: una ética y otra moral. Entendemos la ética y moral como conceptos no sinónimos. De ahí, la confusión vendría de una concepción universalista de la ciudadanía (ética) y una concepción nacionalista y restrictiva (moral). Manteniendo esta distinción se superan los problemas que plantea la denominada ciudadanía diferenciada (discriminación positiva) de Young y la teoría de la justicia de Rawls.

### PALABRAS CLAVES

Ciudadanía, ética, moral, ciudadanía diferenciada, discriminación positiva, justicia.

### ABSTRACT

Study of the concept of citizenship and its limitation. This concept has two perspectives: ethics and moral. We understand ethics and morality not as synonymous concepts. Hence, the confusion would come from an universalist conception of citizenship (ethics) and a nationalist and restrictive (moral) conception. Thus, it is possible to overcome problems of the so-called differentiated citizenship Young's and Rawls's theory of justice.

### KEYWORDS

Citizenship, ethical, moral, differentiated citizenship, affirmative action, justice.

### RÉSUMÉ

Analyse l'intérêt de la ciudadanía et la limitation de ce concept dans la mesure où peut être interprété depuis deux perspectives : une éthique et autre moral. Nous comprenons l'éthique et moral comme des concepts non synonymes. De là, la confusion viendrait d'une conception universaliste de la ciudadanía (éthique) et une conception nationaliste et restrictive (morale). Maintenant cette distinction est dépassent les problèmes que pose la prétendue ciudadanía différenciée (discrimination positive) Young et la théorie de la justice de Rawls.

### MOTS-CLÉS

Citoyenneté, éthique, moral, citoyenneté différenciée, de discrimination positive, de la justice.



## ÉTICA Y CIUDADANÍA.

---

Román García Fernández  
Director Internacional del Instituto de Estudios para la Paz,  
Oviedo (España).

Desde hace algo más de una década, existe un uso generalizado del término ciudadanía, reavivado no sólo por la polémica iglesia-pensamiento conservador/liberales-izquierda en torno a su inclusión en la educación, sino también por una reivindicación de la honestidad y la mayor implicación de los pobladores en la política que trasciende el marco de los derechos de ciudadanía (nacionalidad, voto, derechos laborales,...). Si bien Lakoff (2004), señala que la división ideológica entre conservadores/progresista se trata, en definitiva, de un debate sobre el modelo de familia y su relación con la concepción de la educación de los hijos, ello no sería suficiente para explicar la actualidad del concepto que hace tres décadas estaba prácticamente en desuso. Así, en 1978 era posible suscribir las palabras de Gunsteren (1978, 9): «el concepto de ciudadanía ha pasado de moda entre los pensadores políticos». Quince años más tarde, «ciudadanía» se convierte en una palabra que resuena todo a lo largo del espectro político (Heater, 1990, 293; Vogel y Morgan, 1991, x).

Como señalábamos, en la última década, no sólo en España, sino en numerosos países de Europa y América, se ha intentado incluir en el currículo escolar una asignatura de ciudadanía ignorando incluso que esos contenidos que se proponían ya estaban en asignaturas con otro nombre. Según Will Kymlicka y Wayne Norman (1994), las razones por las que en los años noventa se dio este interés por el término «ciudadanía» vendrían determinadas porque el concepto de ciudadanía integraría las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria, conceptos centrales de la filosofía política de los años setenta y ochenta. Se trataría, por un lado, de la idea de derechos individuales y, por otro, de la noción de vínculo con una comunidad particular, superando los conceptos excluyentes de raza, etnia, religión, incluso los de sexo

y edad. El concepto acuñado en la Revolución Francesa, aunque se puede rastrear desde más antiguo, tenía un componente universalista que no ha logrado integrarse plenamente al ligarse con la nacionalidad.

Sin embargo, este tipo de reflexiones no explican la complejidad del tema a debate. Países, como Estonia o República Dominicana, que mantienen una Constitución xenófoba, negando la nacionalidad a rusos y haitianos, respectivamente, cuando se trata de la intervención contra la mortalidad infantil (estos países tienen una tasa alrededor del 25 por mil, frente, por ejemplo, a España que tiene un 3) de organismos supranacionales, con sedes nacionales, como UNICEF en la lucha contra la desnutrición infantil, esta se plantea para todos los niños incluidos rusos y haitianos. Asimismo, en República Dominicana, a pesar de la fuerte restricción para la nacionalización de las personas nacidas en el país cuyos padres o abuelos son de origen haitiano, no se discute la escolarización de los niños y niñas en primaria, a pesar de la falta de naturalización y se plantea el problema en el bachillerato, al necesitar estos una célula para inscribirse. Esta doble perspectiva, que puede mantenerse, entre la defensa del derecho a la educación y la negación de los derechos de nacionalidad viene determinada porque se encuentran en planos diferentes.

En primer lugar, para ir evitando equívocos, deberíamos desligar el concepto ciudadanía de la disciplina ciudadanía. La ciudadanía, bien sea por nacimiento, bien por naturalización, es una serie de derechos que tienen los nacionales. Este significado actual se opone a su significado originario que estaría ligado a la propia condición humana. Los derechos emanados de la ciudadanía, entendida desde este significado actual restrictivo, son particulares y se aplican en un solo país, perdiéndolos un sujeto cuando cambia de Estado. Formalmente se opondrían a los Derechos Humanos y la tradición universalista emanada de la Revolución Francesa.

La Educación para la Ciudadanía plantea una problemática distinta. En la actualidad la mayoría de los países latinoamericanos y europeos, unidos a

la ideología democrática, entienden la escuela como espacio de transmisión de valores, formación para la ciudadanía y lugar público institucionalizado en el que se debiera aprender a vivir en democracia. Sin embargo, la necesidad de la reproducción social de los valores y normas es un interés general de todos los Estados y sociedades y de una forma u otra intentan incorporarlos a la educación. Estas intenciones comunes se plasman de distintas formas y de ahí las distintas posiciones que podemos ver a la hora de aceptar o rechazar la ciudadanía como asignatura.

Por una parte, la religión, en la medida que es mayoritaria o se da en un Estado confesional, rechaza la ciudadanía, puesto que los valores y normas son de su competencia y se transmiten socialmente a través de la familia y la propia iglesia. En el caso de las religiones minoritarias, pueden ver la ciudadanía como una fórmula que permite respetar sus propias normas y valores. De ahí, podría pensarse que la ciudadanía estaría vinculada a los Estados democráticos, en la medida que se da la separación iglesia Estado, pero sería falsear la realidad, dado que negar la educación para la ciudadanía en los Estados autoritarios sólo se puede hacer desde un concepto universalista de ciudadanía. Así, en regímenes autoritarios como el nazi o el franquista, estaba ligada al ideario del régimen impregnando todo el contenido curricular y, en España, en la última etapa, se impartía como formación del espíritu nacional, en asignaturas concretas, en la medida que iba perdiendo fuerza en el resto de asignaturas.

Algunos autores del campo de la pedagogía, sin tener en cuenta lo anteriormente señalado, han considerado el creciente interés en los Estados democráticos por la educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos en una preocupación por la justicia social (Benito, 2011), y en «las nuevas ciudadanía: democrática, social, paritaria, intercultural y ambiental» (Imbernón, 2002).

Sin embargo, hace ya más de medio siglo que desde distintos ámbitos se ha señalado la necesidad de que la escuela incorpore los valores del siglo XX. Así, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en

su resolución 217a, artículo 26 apartado 1 y 2 de la carta, subrayaba:

«(...) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.»

Esta intención se ha plasmado en numerosos documentos internacionales. Por citar algunos: «Agenda de Guadalajara: Por un Espacio Iberoamericano del Conocimiento Socialmente Responsable». Guadalajara (México), 1 de junio de 2010. «Educación en derechos humanos: 'asignatura suspendida'» (Amnistía Internacional, 2003). «Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI» (UNESCO, 1998).

En España, el «Plan de Acción 2010-2011», que se basa en 12 objetivos como prioridades para la década 2010-2020 por parte de la comunidad educativa (MEC, 2010), que incluye el «Objetivo 10. Convivencia y educación en valores: Implicación de la familia, del profesorado y de la sociedad», que pretende: «Impulsar las medidas que favorecen la convivencia escolar y la educación en valores y promover una mayor implicación de las familias y los medios de comunicación, en el trabajo conjunto con el profesorado, para fomentar que el alumnado asuma responsablemente sus derechos y deberes, practique la solidaridad y el respeto a los demás, y se ejercite en el diálogo afianzando los valores comunes de una sociedad participativa y democrática.» Cuestión que se fue pasando en una asignatura denominada ciudadanía, cuando no aparecía ligada a otras, cuyo fracaso radicó en el propio planteamiento y la falta de delimitaciones de la misma.

Sin embargo, la educación para la ciudadanía no siempre se ve de forma liberal y progresista, ligada a los derechos ciudadanos e incluso a los Derechos Humanos. La Comisión Nacional de Formación Ciudadana en Chile, alcanzó el convencimiento de

que la vida cívica se encuentra expuesta hoy día a un conjunto de transformaciones y cambios que afectan los fundamentos de la confianza básica y la unidad afectiva de la Nación. Esta Comisión piensa que nuestras sociedades necesitan generar en sus miembros un sentido de lealtad en cuyo cultivo la educación tiene un papel insustituible. Una sociedad democrática vigorosa y atenta, necesita desarrollar en sus miembros la idea que se trata de un proyecto común, que los compromete a todos en su presente, recogiendo la memoria histórica y mirando hacia un futuro común. La Comisión cree necesario recordar que el sistema escolar, es la institución mediante la cual la sociedad perpetúa su propia existencia. Es la encargada de la reproducción, de una generación a otra, de su «conciencia moral», formada por los sentimientos y creencias que la cohesionan y sin las cuales las lealtades más básicas de la vida social sobre las que reposa la ciudadanía son difíciles de alcanzar.

Pero a nuestro entender la orientación de la asignatura de ciudadanía queda determinada por la pregunta: ¿quién debe impartir estos contenidos?. Responder cualquier profesor o profesora, historiador, licenciada en derecho o profesora de religión, ... determina la concepción y el cariz que le queremos dar a la asignatura.

La confusión de las distintas perspectivas que puede utilizar el término «ciudadanía», viene determinada por situarse en un plano ético o en un plano moral.

Los términos ética y moral, sólo superficialmente pueden considerarse sinónimos –como cuando hablamos de oftalmólogo y de oculista–. Incluso una confusión mayor se produce cuando se redefine de forma gratuita el término «ética» para designar el tradicional de Filosofía moral como tratado de la moralidad. Bajo este punto de vista, Ética sería el estudio de la moral («la investigación filosófica del conjunto de problemas relacionados con la moral» (Patzig, 1971). La confusión reinante creemos que es gratuita. La propia etimología y la historia semántica de estos términos nos advierten de que *ethos* alude a aquel comportamiento de los individuos que pueda ser

derivado de su propio carácter (esta raíz se conserva en su derivado más reciente, «etología»), mientras que *mos*, *moris* alude a las «costumbres» que regulan los comportamientos de los individuos humanos en tanto son miembros de un grupo social (cf. p.e.: Pieper, 1985, 21 y ss.). En cualquier caso, asociar la «investigación filosófica de la moral» a la Ética es presuponer que la conducta moral (incluyendo aquí lo que llamamos conducta ética) puede tener lugar al margen de toda reflexión filosófica. Ahora bien, a nuestro entender (Hidalgo, 1994; Bueno, 2009): ni la conducta ética ni la conducta moral pueden tener lugar al margen de una mínima reflexión destinada a establecer las conexiones entre los comportamientos personales éticos y morales dentro de algún sistema de fines o de valores mejor o peor definidos, es decir, no cabe un comportamiento ético o moral al margen de la toma consciente de las decisiones. Prescindir de estas reflexiones supone reducir la ética y la moral a meros hábitos y costumbres. También debemos señalar que desde el uso ordinario del español el término «moral» alude, de algún modo, a unas normas vigentes en un grupo social dado (*mores* = costumbres) como lo confirman los sintagmas: «moral burguesa», «moral tradicional» o «moral y buenas costumbres»; mientras que «ética», está aludiendo vagamente a un deber que supone que ha emanado de la «propia intimidad», de su conciencia subjetiva, y no de la inercia y, menos aún, de alguna presión exterior. Ahora bien, si los deberes morales pueden ser meramente normas sociales, no serían transcendentales; si los deberes éticos fuesen dictados por la conciencia subjetiva, tampoco serían transcendentales, porque la conciencia, si no va referida a una materia precisa, es una mera referencia confusa, asociada a una metafísica mentalista (que podría elevar a la condición ética la conducta inspirada por la «íntima conciencia» de un demente) (Bueno, 1996: 59-60). Según M. T. Brown, «aunque pueda resultar extraño, el propósito de la ética no es que la gente sea más ética, sino que sea capaz de tomar mejores decisiones» (citado por Cortina, 1998; 86) y por tanto estas no podrían ser subjetivas.

Para ser más precisos, los griegos utilizaban dos términos: ἦθος –οὐκ (*êthos*) y ἔθος –οὐκ (*éthos*), que

podrían corresponder a la distinción entre ética y moral; por una parte ética correspondería al término êthos con η (êta o “ē” larga) que designa originariamente «hogar, guarida (de animales), casa», es decir «el lugar donde se habita», la patria o morada donde se vive. De allí pasa a significar «disposición del alma, del espíritu, manera de ser» o «lugar interior», la morada que el hombre porta en sí mismo. Desde aquí se llega al significado de êthos como «carácter», «modo de ser» y «forma de vida» de la que el ser humano se va apropiando a lo largo de su existencia. Este carácter se manifiesta en su «comportamiento» a través de la trayectoria de su vida (πάθος). Es decir, en el modo como se «porta», como se lleva a sí mismo consigo o se tiene a sí mismo (la morada interior).



Para algunos la ciudadanía es considerada como los símbolos patrios

Ello implica libertad y referencia a otros, porque sólo es libre quien se tiene a sí mismo; y quien se «porta» debe atenerse a otros seres que también se tienen a sí mismos, también se «portan»; esto define, además, una dimensión política puesto que la convivencia con esos otros se da en el ámbito de la pólis, es en definitiva la voz interior de Sócrates, el daimon. El carácter es así algo íntimo que define nuestro modo de ser frente a los elementos externos y queda impreso en nuestro comportamiento como su fuente inequívoca de lo que somos frente a las normas externas. Este es el significado habitual de la palabra «ética» para Aristóteles. Por eso, «virtudes éticas» quiere decir «virtudes del carácter».

Pero Aristóteles también utiliza la palabra «ética» con

ε (épsilon o “ē” breve) para referirse a «costumbre», «hábito», [EN II 1103 a 1117]. Frente al carácter (ἦθος), ue es algo íntimo, interno, la costumbre o el hábito (ἔθος), entendido como conducta exitosa, tiene un componente externo, social o familiar. Ahora bien, ambos conceptos están estrechamente unidos, aunque no deben confundirse, puesto que el carácter se forma a partir de la costumbre, de modo que es esta (y no el azar ni la naturaleza) el principio del cual procede aquel. Ambos sentidos son independientes pero se implican, como la dos caras de una misma moneda.

Cuando los autores latinos se ven forzados a traducir esa palabras a su lenguaje latino utilizan el vocablo moralitas, que a su vez se origina de la raíz mos, o mores que significaba simultáneamente: costumbres y maneras permanentes de actuar o comportarse.

Al no disponer el latín de dos palabras para referirse a estos dos conceptos que el griego sí podía diferenciar, muy pronto moralitas sustituye a êthos y êthos, y por lo tanto, en adelante una sola palabra va a significar tanto el modo de ser o la predisposición propia de cada uno en lo que tiene que ver con lo bueno, como las conductas acostumbradas o «de hecho».

Así, por ejemplo, Kant en su Metafísica de las costumbres, habla como una sola cosa de «la moral y las buenas costumbres». Sin embargo, la ética y la moral no pueden ser reducidas a hábitos y costumbres, pues por ética y moral no estamos entendiendo simplemente una rutina exterior y mecánica, como sería, por ejemplo, la de lavarse los dientes o tomar el vermut los domingos. Para dotar a un «hábito» de contenido ético o una «costumbre» de contenido moral se necesita enmarcarlos en un acto de decisión o de consciencia; así, tener el hábito de la veracidad es ser veraz, y el de la mentira es ser mentiroso, pero decir la verdad como la dicen los niños o los bordelain es una ingenuidad. El «hábito», como contenido ético, es una disposición firme y estable (ἔξις) para comportarnos de un determinado modo y no una debilidad o incontinencia.

La conexión del carácter (ἦθος), con el hábito y la costumbre (ἔθος), se produce a través de la acción (πράξις ο ἐνεργεῖα), como resultado de repeticiones de actos semejantes que dan lugar a éxitos. De estas repeticiones se genera el carácter que, a la vez, es la fuente de los actos humanos y estos son semejantes en cuanto que llevan impreso el sello de tal carácter.



Determinadas normas de convivencia, urbanidad y de orden público son necesarias para el funcionamiento de la ciudad

No sólo es necesario deslindar ética de moral, sino que también es importante hacerlo de conceptos como valor, urbanidad, ley y, como no, de ciudadanía. En este sentido nos parece clarificador el artículo de Alfonso Fernández Tresguerres (2005) y el de Silverio Sánchez Corredera (2005), en cuanto a su relación con la política. Una confusión recurrente en la filosofía moral, que arranca de la Filosofía del Derecho de Hegel, es la de confundir la filosofía política con la filosofía moral o incluirla en la ética, como reflexión filosófica. Así, Rawls en *A Theory of Justice* (1951) intenta definir normas puras y universales que permitan una evaluación racional de las instituciones y las prácticas constitutivas de todo orden social. Tales normas, una vez discernidas, deberían alcanzar la unanimidad de los individuos que integran un orden social dado, sobre el supuesto de su carácter de personas racionales, libres e iguales. Esta concepción es claramente hegeliana y radica en la

articulación entre ética, moral y política. Hegel había señalado que la filosofía práctica aristotélica era a la vez ética y política, y únicamente en cuanto tal unidad era también la filosofía que se ocupaba de todo lo que atañe al hombre. Sin embargo, no debemos confundir la necesaria articulación, con la reducción de unos conceptos a otros.

	Valores	Ética	Moral	Ciudadanía	Urbanidad	Ley
Práctica	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Reflexiva	No	Si	Si	No	No	No
Obligatoria	No	No	Si	No	No	Si
Punitivo	No	No	Si	No	No	Si
	Grupo	Individual	Grupo	Estado	Grupo	Estado
	Costumbre	Carácter	Costumbre	Costumbre	Costumbre	Costumbre
	Tener	Ser/Tener	Ser	Ser	Tener	Ser/Tener
	Pasivo	Activo	Pasivo	Pasivo	Pasivo	Pasivo

Algunas diferencias entre conceptos concomitantes pero no sinónimos

Como ha señalado Silvia Redon Pantoja, en una crítica abierta a Rawls, la serie de conflictos políticos y tendencias recientes que se manifiestan a lo largo y ancho del mundo (la creciente apatía de los votantes de las viejas democracias, la crónica dependencia de los programas de bienestar en los Estados Unidos, el resurgimiento de los movimientos nacionalistas en Europa del Este, las tensiones creadas por una población crecientemente multicultural y multirracial en Europa occidental, el desmantelamiento del Estado de bienestar primero en la Inglaterra thatcheriana y luego en el resto de Europa, el fracaso de las políticas ambientalistas fundadas en la cooperación voluntaria de los ciudadanos, ...), han mostrado que el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su «estructura básica» sino también de las cualidades y actitudes que tengan sus ciudadanos (Redon Pantoja, 2010).

Desde la concepción de la ciudadanía como un componente político, ésta sería simplemente un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Sin embargo la ciudadanía comporta un sentido moral y una identidad (la expresión de la pertenencia a una comunidad particular), y muchos grupos -negros, mujeres, pueblos aborígenes, minorías étnicas y religiosas, homosexuales

y lesbianas- todavía se sienten excluidos de la «cultura compartida políticamente», pese a poseer los derechos comunes propios de la ciudadanía del Estado. Los miembros de tales grupos se sienten excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica sino también como consecuencia de su identidad sociocultural: su «diferencia». También tenemos un tercer nivel, en la medida que existen grupos marginados de la ciudadanía política o nacional, como los inmigrantes que están excluidos de derechos que tienen los nacionales, como el derecho al trabajo, la seguridad social o el voto. A pesar de esta exclusión, sin embargo, paradójicamente, se les reconocen algunos derechos, como el derecho a la educación o incluso, en España, a empadronarse en un municipio. Por ejemplo, desde el punto de vista social existe un respaldo muy amplio hacia que los inmigrantes se ganen la vida a través de actividades de carácter ilegal, lo que supondría el reconocimiento del derecho al trabajo que el Estado les niega. Esta perspectiva es la que consideramos ética. La ciudadanía entendida éticamente considera que los seres humanos debemos tener unos derechos individuales que garantizan, al menos, nuestra salud, la supervivencia y la educación. Se trata de unos derechos ciudadanos que deben garantizar los Estados al margen de que se trate de nacionales o extranjeros.

Otro de los problemas que se muestran opacos, al reducir la ciudadanía a un punto de vista moral es la reivindicación de distintos colectivos que demandan un tratamiento diferenciado. Algunos grupos de inmigrantes reclaman derechos especiales o excepciones para hacer posibles sus prácticas religiosas; grupos históricamente desaventajados como las mujeres o los negros exigen una representación especial a nivel de las instituciones políticas y muchas minorías nacionales (los habitantes del Quebec, los kurdos, los catalanes) procuran aumentar sus poderes de autogobierno dentro del país en que habitan o directamente buscan la secesión.

Desde el punto de vista ortodoxo, la ciudadanía es, por definición, una manera de tratar a la gente como individuos dotados de derechos iguales ante la ley. Pero eso es una posición moral. La moral pretende

establecer relaciones de equidad entre los individuos de un clan.

Sin embargo, debemos señalar, a la vista de los colectivos aludidos anteriormente que no se sienten integrados en las comunidades a las que pertenecen, que las sociedades modernas no garantizan la igualdad a la hora de aplicar los métodos de ascenso social. No podemos olvidar que la insurrección de los jóvenes franceses de los suburbios en el 2005 debida principalmente a la falsa promesa de ascenso social igualitario para todos los franceses. Los hijos de los antiguos inmigrantes africanos, seguían siendo discriminados ante franceses blancos con un mismo nivel de estudios.

Algunos sociólogos y politólogos, como por ejemplo, Iris Marion Young, sostienen que estos grupos sólo pueden ser integrados a la cultura común si adoptamos lo que llama una concepción de la «ciudadanía diferenciada» (Young, 1989, 258) o «discriminación positiva» como se ha utilizado en España. Como hemos señalado, desde la perspectiva moral se considera la idea de una ciudadanía diferenciada en función de grupos como una contradicción en los términos. Sin embargo, desde el punto de vista ético, la genuina igualdad requiere afirmar, más que ignorar, las diferencias grupales, para tratarlas específicamente.

En primer lugar, los grupos culturalmente excluidos están en desventaja de cara al proceso político, y «la solución consiste al menos parcialmente en proveer medios institucionales para el reconocimiento explícito y la representación de los grupos oprimidos» (Young, 1989, 259). Estos dispositivos procedimentales deberían incluir fondos públicos para la defensa de estos grupos, representación garantizada en las instituciones políticas y derechos de veto sobre determinadas políticas que afecten directamente al grupo (Young, 1989, 261-262, 1990, 183-191). Así, los grupos culturalmente excluidos tienen necesidades particulares que sólo se pueden satisfacer mediante políticas diferenciadas. Éstas incluyen los derechos lingüísticos para los hispanos, los derechos territoriales para los grupos aborígenes y los derechos relativos a la reproducción

para las mujeres (Young, 1990, 175-183). Otras políticas reivindicadas por los pluralistas culturales incluyen las leyes en favor de las mujeres o los musulmanes, el financiamiento público de escuelas dirigidas a ciertas minorías religiosas y la suspensión de la aplicación de aquellas normas que interfieren con el culto religioso, como las relativas al descanso dominical o el sacrificio de animales (normas que interfieren con las prácticas religiosas de judíos y musulmanes) o las que obligan a los motociclistas a usar el casco de seguridad, lo cual interfiere con el uso del turbante, prescriptivo para los Sikhs (Parekh, 1990, 705 y 1991, 197-204; Modood, 1992).

¿Cuál es, finalmente, la fuente de unidad en un país multinacional? Rawls afirma que, en las sociedades modernas, la fuente de unión es una concepción compartida de la justicia: «si bien una sociedad bien ordenada está dividida y signada por el pluralismo, ... el acuerdo público sobre cuestiones de justicia política y social sostiene los lazos de amistad cívica y protege los vínculos asociativos» (Rawls, 1980, 540). En definitiva, Rawls está situándose en una perspectiva moral, en una ciudadanía restrictiva. Pero Young, ha corregido su posición en su obra póstuma, al darse cuenta de que los tratamientos diferenciados tienen un efecto perverso, en la línea de lo que ya había señalado Gorz (1983): los programas de ayuda estatal no hacen más que empeorar el problema, dado que estos segmentos marginados lejos de utilizar la ayuda para salir de su situación se estancan a la espera de las ayudas al no hacer nada en compensación de la misma. Esta misma crítica se ha realizado en los programas de ayuda humanitaria a los países del Tercer Mundo. Ante la consolidación de esta perspectiva, Young (2010: 47) analiza y cuestiona los argumentos que sostienen el paradigma de la responsabilidad personal que han servido de fundamento de las políticas sociales actuales en todo el mundo, y defiende recuperar el entendimiento de la pobreza y los desfavorecidos en términos estructurales. En este sentido, es interesante la distinción de André Gorz, entre pobreza y miseria: la pobreza como un concepto relativo (moral), (se es pobre respecto a otro); mientras que la miseria sería un concepto absoluto (ético), (se encuentra en la miseria el

que no alcanza, o está al límite de, los recursos básicos de subsistencia).

Para finalizar, podemos resumir las tesis expuestas en que existen dos tipos de entender la ciudadanía: una desde el punto de vista ético y otra desde el punto de vista moral. Desde el punto de vista ético la ciudadanía se aplica de manera diferenciada (a cada cual según sus necesidades, a cada cual según sus obligaciones). Desde el punto de vista moral, se trata de aplicar la justicia y ha de ser, por tanto, para todos igual. Curiosamente, los principios morales, a pesar de ser de grupo, no son universalizables, puesto que toda moral se opone a otra moral: toda ciudadanía, entendida como derechos de los nacionales, se opone a otra ciudadanía o excluye a aquellos que no son ciudadanos. En cambio, los principios éticos, a pesar de que están referidos a un individuo y si entendemos a este como un cuerpo (desde Aristóteles, la materia es la que individualiza), en la medida que busco lo que es bueno para mi cuerpo, y que, en cuanto materia, todos los cuerpos son iguales, lo será para los demás. Es así, como los principios éticos son universales. Sin embargo, no podemos olvidar que aunque a veces ética y moral chocan, la moral es necesaria para formar el carácter y por tanto la ética.

## Bibliografía

- Amnistía Internacional (2003). Educación en derechos humanos: Asignatura suspendida. <https://1doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai>
- Aristóteles [EN]: Ética a Nicómaco.
- Benito, J. (2005). «Educación y ciudadanía». En VV.AA., Una Europa solidaria: ciudadanía y cooperación internacional. Oviedo: Eikasía e Instituto de estudios para la paz y la cooperación.
- Benito Martínez, Juan (2011). Ciudadanía, universidad y Derechos Humanos. Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 14 (1), 227-241. (Enlace web: <http://www.aufop.com> - Consultada en fecha (04-11-2013).
- Boni, A. (2006). La educación universitaria. ¿Hacia el Desarrollo Humano? En A. Boni y A. Pérez-Foguet. Construir la ciudadanía global desde la universidad.

- Barcelona: Intermón Oxfam y Federación española de ingeniería sin fronteras.
- Bueno G. (1996): El sentido de la vida. Pentalfa, Oviedo
- Bueno, Gustavo (2009): Tesela nº 2 (Oviedo, 30 de noviembre de 2009). expone brevemente la distinción que desde el materialismo filosófico se hace entre la ética y la moral. Video 8'54" <http://www.fgbueno.es/med/tes/t002.htm>
- Comisión de las Comunidades europeas (2003). El papel de las universidades en la Europa del conocimiento. COM (2003) 58 final. 5 de febrero.  
<http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0058:FIN:ES:PDF>.
- Derrida, J. (2002) . La universidad sin condición. Madrid: Trotta.
- Fernández Tresguerres, Alfonso (2005): «Apología de la urbanidad». El Catoblepas, 44, Octubre.
- García Fernández, Román (2008): «Inmigración e identidad», Eikasía. Revista de Filosofía, año III, 16 (enero). <http://www.revistadefilosofia.org>.
- Gorz, André (1983): Les Chemins du Paradis. Galilée. Los caminos del paraíso: Para comprender la crisis y salir de ella por la izquierda (Laia/Divergencias, 1986)
- Hidalgo, A. (1994): ¿Qué es esa cosa llamada Ética?. Madrid, Liga Española de la Educación y la Cultura Popular,
- Imbernón, F. (coord.) (2002) . Cinco ciudadanía para una nueva educación. Barcelona: Graó.
- Kymlicka, Will /Norman, Wayne (1994). «El retorno del ciudadano. una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía». «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», en Ethics, no 104, Chicago, The University of Chicago Press, enero de 1994, págs. 257-289. La versión en castellano aquí reproducida apareció en Cuadernos del CLAEH , nº 75, Montevideo, 1996, págs. 81-112. <http://www.insu-misos.com/lecturasinsu-misas/kymlicka.pdf> consulta 29/12/2013
- Lakoff, G. (2004): No pienses en un elefante, Madrid: Editorial Complutense (2006).
- MEC (2010). Objetivos de la Educación para la década 2010-2020. Plan de Acción 2010-2011. Consejo de Ministros, 25 de junio de 2010. [www.educacion.es](http://www.educacion.es).
- Modood, Tariq (1992): Not Easy Being British: Colour, Culture and Citizenship, Londres, Trentham.
- Parekh, Bhikhu (1990): «The Rushdie Affair: Research Agenda for Political Philosophy», Political Studies, nº 38, 695-709.
- Parekh, Bhikhu (1991): «British Citizenship and Cultural Difference», en Andrews, Citizenship, Londres, Lawrence & Wishart, 183-204.
- Patzig, Günther (1971): Ética sin metafísica.
- Pieper, Annemarie (1985): Ética y moral. Barcelona, Crítica, 1991.
- Rawls (1951): A Theory of Justice
- Redon Pantoja, Silvia (2010), «La escuela como espacio de ciudadanía», Estudios Pedagógicos XXXVI, Nº 2: 213-239.
- Sánchez Corredera Silverio (2005): «Para una teoría de la justicia. Cuatro criterios determinantes». Eikasía. Revista de Filosofía, 1 (noviembre).
- SPIDH (Secretaría internacional permanente Nantes) (2008). De lo local a lo universal, una lucha a favor de los derechos humanos. 3er foro mundial de los derechos humanos. Nantes, 30 de junio a 3 de julio de 2008.
- Tuvilla Rayo, J. (1998). Educación en Derechos Humanos: Hacia una perspectiva global. Bilbao, Desclée de Brouwer.
- UNESCO (1998): Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción y Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior. Conferencia mundial sobre la educación superior.
- UNESCO (2009a): Declaración final de la Conferencia mundial sobre educación superior-2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. Comunicado (8 de julio de 2009). ED.2009/CONF.402/2.  
[www.unesco.org/es](http://www.unesco.org/es).
- UNESCO (2009b): Informe mundial de la UNESCO: Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural. París: UNESCO.
- Young, Iris Marion (1989), «Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship», Ethics, nº 99, págs. 250-274.
- Young, Iris Marion (1990): Justice and the Politics of Difference, N. J., Princeton University Press, (edición castellana: La Justicia y política de la diferencia, 2000, se cita por la edición inglesa).
- Young, Iris Marion (2010): Responsibility for Justice.

## LA GESTIÓN DE SUBVENCIONES PÚBLICAS POR LAS ONGD ASTURIANA: SITUACIÓN ACTUAL Y BUENAS PRÁCTICAS.

Emma Álvarez Valle

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales en la Universidad de Oviedo. Es especialista en Dirección y Administración de Empresas y en Fiscalidad y Organización Empresarial. Máster en Cooperación al Desarrollo por la Universidad de Castellón.

### RESUMEN

El entorno en el que se mueven las ONGD's ha cambiado en los últimos años, se enfrentan a una reducción importante de fondos públicos unida a una pérdida de confianza de la sociedad debido a los casos de corrupción y malversación de fondos en los que nuestras instituciones y algunas organizaciones se han visto involucradas.

Es necesario que las ONG's consigan recuperar la confianza social y atraer fondos que provengan de otras fuentes distintas de las tradicionales, y es necesario que gestionen con sumo cuidado los fondos en ella depositados, demostrando su buen hacer tanto en la gestión económica como en la forma de trabajar para alcanzar los fines sociales que persiguen.

Este artículo es el resultado de un trabajo de investigación realizado a las ONGD's asturianas con el objetivo de conocer de dónde proceden sus recursos, los problemas a los que se enfrentan a la hora de justificar económicamente una subvención pública y saber cómo están realizando la gestión económica-administrativa en su organización a fin de poder ayudarlas proponiendo "buenas prácticas" de gestión.

### PALABRAS CLAVES

Gestión de ONG's, gestión de subvenciones públicas, modelos administrativos para ONG's

### ABSTRACT

The environment in which NGDO 's move has changed in recent years , face a significant reduction in public funds linked to a loss of confidence in society because of corruption and misappropriation of funds in which our some institutions and organizations have been involved.

It is necessary that NGO get regain social confidence and attract funds coming from sources other than the traditional ones, and we need to carefully manage the funds deposited therein , thus proving its good performance in economic management and how to work to achieve the social objectives pursued .

This article is the result of a research work to the Asturian 's NGO in order to know where their resources , the problems they face when economically justify a public subsidy and know how they are performing economic and administrative management in your organization in order to help propose "best practices" management .

### KEYWORDS

NGO management, management of public subsidies, administrative models for NGO

### RÉSUMÉ

L'environnement dans lequel évoluent des ONGD a changé ces dernières années, sont confrontés à une réduction importante des fonds publics unie à une perte de confiance de la société en raison des affaires de corruption et le détournement de fonds dans les nos institutions et certaines organisations ont vu impliquées.

Il est nécessaire que les ONG parviennent regagner la confiance social et attirer des fonds provenant de sources autres que les traditionnelles, et il est nécessaire que gèrent avec soin les fonds en elle déposés, démontrant son bon faire tant dans la gestion économique que sous forme de travailler pour atteindre les buts sociaux qu'elles poursuivent.

Cet article est le résultat d'un travail de recherche à des ONGD's asturianas avec l'objectif de connaître d'où proviennent ses ressources, les problèmes auxquels sont confrontés à l'heure de justifier économiquement une subvention publique et de savoir comment en cours à la gestion économique-administrative dans son organisation afin de pouvoir aider proposant "bonnes pratiques" de gestion.

### MOTS-CLÉS

Gestion des ONG, gestion des subventions publiques, modèles administratifs pour ONG



## LA GESTIÓN DE SUBVENCIONES PÚBLICAS POR LAS ONGD ASTURIANA: SITUACIÓN ACTUAL Y BUENAS PRÁCTICAS.

Emma Álvarez Valle

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales en la Universidad de Oviedo. Es especialista en Dirección y Administración de Empresas y en Fiscalidad y Organización Empresarial. Máster en Cooperación al Desarrollo por la Universidad de Castellón.

### 1.- Problemas a los que se enfrentan las ONG's

En los últimos años las ONG's se enfrentan a una situación complicada, la crisis económica que azota nuestro país y que ha llevado a niveles mínimos los programas sociales, se ha tomado como excusa para reducir, a niveles de décadas anteriores, los fondos públicos destinados a la cooperación internacional. A ello se une la desconfianza social generada por los casos de corrupción política, en los que también se han visto envueltas algunas ONG's; como consecuencia los agentes privados demandan cada vez más transparencia y quieren saber a qué destinan las organizaciones los fondos que en ellas depositan.

El fuerte recorte en la ayuda oficial al desarrollo pone en peligro la supervivencia de muchas entidades del tercer sector, sobre todo las de pequeño tamaño, que dependen de las ayudas públicas para llevar adelante sus proyectos, haciendo surgir de nuevo el debate sobre la necesidad de que las organizaciones no gubernamentales busquen otros recursos que les permitan independizarse de los fondos públicos.

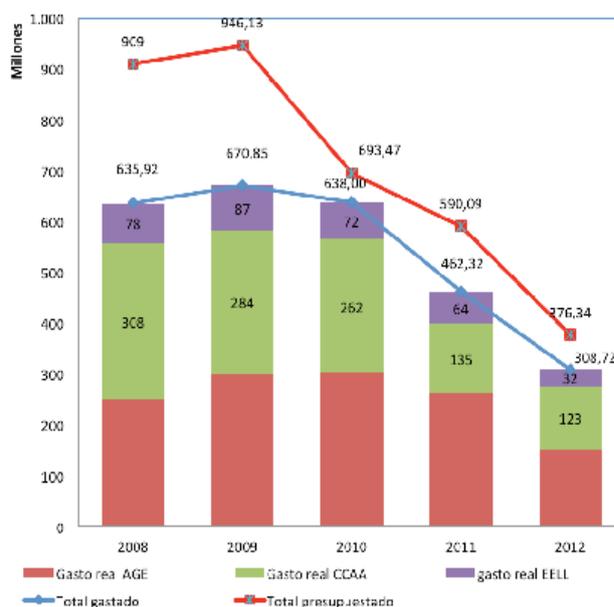
En este contexto, los problemas a los que se enfrentan las ONGD's hoy en día pueden sintetizarse en los siguientes:

En primer lugar, una excesiva dependencia de las ayudas públicas, se ha constatado empíricamente que un 80% de los recursos que obtienen las pequeñas ONGD's asturianas, proceden de subvenciones públicas; sobre todo de la cooperación descentralizada, siendo pocos los recursos que obtienen por sus propios medios

En segundo lugar, una reducción de los fondos públicos a cooperación, concentrándose la AOD en unos pocos sectores y unos pocos países<sup>1</sup>, obligando a las ONGD's a competir entre ellas para la consecución de los escasos fondos que se otorgan en forma de subvención; ello supone que las organizaciones deban presentarse a la adjudicación, no sólo con un buen proyecto, sino con una tradición impecable en el desarrollo y justificación de las subvenciones pasadas.

Esa reducción de fondos a cooperación, se pone de manifiesto de forma más llamativa cuando se comparan los importes presupuestados con lo realmente gastado por las distintas Administraciones Públicas; si los importes presupuestados nos parecen exiguos, más lo son aún al comprobar cómo el gasto real en cooperación por las distintas Administraciones no alcanza ni siquiera las cifras previstas; tal y como se refleja en el gráfico siguiente.

Gráfico 1: AOD neta canalizada vía ONG's



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del seguimiento del PACI de cada año

<sup>1</sup> Esta tendencia a la concentración, viene determinada por la Unión Europea, en la comunicación de la Comisión Europea "Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio", donde se recoge, entre otros, la concentración de la ayuda en no más de tres sectores y la canalización de la ayuda prioritariamente a través de instrumentos que combinen subvenciones y préstamos. Estas recomendaciones han sido ya introducidas en el IV Plan Director de la Cooperación española.

En tercer lugar señalar el control, cada vez mayor, que los donantes ejercen de las subvenciones que conceden, ello se traduce en un exceso de burocracia, una burocracia cada vez más exigente, a la que se añade la inseguridad que genera en las organizaciones el no saber si, una vez realizada la intervención, y como resultado de la labor fiscalizadora que se reservan los donantes, se verán obligadas a devolver unos fondos de los que ya no disponen por haberlos destinado al proyecto emprendido. Tal y como señala Rafael Jariod<sup>2</sup>, la burocracia y la inseguridad reseñadas supone para las pequeñas organizaciones un gran esfuerzo en términos de recursos materiales y humanos, hasta el punto que, muchas organizaciones se ven obligadas a contratar a profesionales que les garanticen el acceso a los fondos públicos con mayor seguridad.

A la reducción de fondos se une además un cambio por parte de algunas agencias de los gastos subvencionables, así AECID, en su nueva normativa, vigente para acciones emprendidas de 2012 en adelante, ha dejado de subvencionar, en los proyectos, los gastos de identificación y formulación y los gastos de funcionamiento en el terreno. Ello está provocando el cierre de muchas ONGD's de pequeño tamaño y escasos recursos, para las que los costes de alquileres de sedes en el país de la intervención y otros gastos del proyecto suponen una carga excesiva imposible de costear sin ayuda.

En cuarto lugar, las dificultades económicas por las que atraviesan las familias españolas, hacen también mermar las colaboraciones voluntarias y los ciudadanos se piensan más a qué organización apoyar, quieren saber qué, cómo y para qué se hacen las cosas en la ONGD con la que colaboran. El estudio La ONG que yo quiero, realizado por la Fundación Addeco y la asociación Achalay España pone de manifiesto que, desde el año 2009 – primer año de elaboración del estudio-hasta nuestros días, la transparencia es una de las características que la sociedad más valora en una ONG.

<sup>2</sup> Ver entrevista en: <http://www.canalsolidario.org/noticia/las-ong-pequenas-y-medianas-debemos-trabajar-en-red/8449> (consultado a 20 de enero de 2014)

## 2.- Una posible solución: la adopción de buenas prácticas derivadas de las exigencias de los donantes

Los problemas planteados ponen de manifiesto la importancia de que las organizaciones conozcan y apliquen debidamente la normativa a la que están sujetas las subvenciones públicas que manejan, no sólo por el hecho de que una mala gestión de los fondos puede hacerlas perder la subvención actual, sino porque esa mala gestión puede hacerlas perder la confianza en ellas depositadas por el donante e impedirles acceder en el futuro a nuevos fondos.

Los donantes, en su normativa, imponen una serie de procedimientos que las organizaciones deben adoptar para justificar los fondos que reciben en forma de subvención. Esos procedimientos de gestión son muy exigentes, garantizando una transparencia hacia el donante; pero las acciones que realiza una ONG no sólo están financiadas con fondos públicos, también hay en ella depositados otros recursos, monetarios o no, como las cuotas de sus socios, el trabajo de sus voluntarios, el esfuerzo de sus trabajadores y de las contrapartes; el trabajo y expectativas de la población beneficiaria, sin olvidar que detrás de sus proyectos también está el apoyo de toda la sociedad. Si la organización aplicase en su gestión diaria los mismos procedimientos que los donantes exigen para la justificación económica de sus subvenciones, conseguiría llevar la transparencia que da al donante al resto de stakeholders, podrá trasladar la rendición de cuentas y de resultados que le hace al donante, al resto de grupos relacionados con la entidad, generando con ello más confianza, más legitimidad y, posiblemente, más recursos.

Del análisis de la normativa sobre subvenciones establecida por la AECID, la Agencia Asturiana de Cooperación y los ayuntamientos de Oviedo y Gijón, se han deducido unas herramientas de gestión, comunes a todos ellos, que podrían considerarse como los procedimientos a aplicar por una organización que pretenda garantizar el destino de sus fondos y el buen hacer de sus miembros. Estos procedimientos son:

1. Conocer el alcance de un proyecto de cooperación al desarrollo y sus implicaciones en la gestión.
2. Conocer y comprender la normativa aplicable a la subvención de la que es beneficiario.
3. Realizar acuerdos por escrito con los socios locales o contrapartes (requisito obligatorio para AECID, pero que se recomienda en cualquier ejecución de proyecto junto a socios locales)
4. Llevar una contabilidad de acuerdo a la normativa contable española (que facilitará el control de los costes y la realización de informes)
5. Realizar presupuestos para la intervención (exigido por todos los donantes, que lo usarán para calcular el importe a subvencionar, por tanto la cuantía que se reciba como subvención, dependerá de lo afinado que se esté en la elaboración de este documento).
6. Analizar los costes que serán subvencionables y los que no son elegibles, lo que resulta necesario para la elaboración del presupuesto y para evitar a la ONGD tener que hacer frente a gastos que en principio se creían financiados por el donante.
7. Realizar un cronograma que recoja, al menos, las actividades del proyecto, los informes a presentar al donante y los que deben enviar las contrapartes. Permitirá controlar el ritmo de ejecución de la intervención, la necesidad de solicitar prórrogas y preparar con antelación los informes y la documentación a entregar al donante.
8. Gestionar la moneda extranjera y los tipos de cambio, pues todos los donantes solicitan los informes en euros y por tanto deben convertirse los gastos realizados en la moneda local.
9. Realizar una gestión de la tesorería, los donantes solicitan saber qué se ha pagado con los fondos de la subvención y, en su caso, con otras aportaciones. También es necesario controlar los ingresos y gastos financieros de las cuentas bancarias debidos al proyecto y los remanentes que en su caso puedan producirse, por tener que ser devueltos al donante.
10. Debe realizarse una correcta gestión de activos, pues se exige su vinculación a las actividades del proyecto más allá del periodo de ejecución y porque muchos donantes exigen su transferencia final a entidades públicas locales o población beneficiaria.
11. Ha de establecerse una política de adquisiciones y de contratación y subcontratación de actividades, ha de garantizarse al menos que el precio que se paga es el de mercado y que la adquisición o contratación no se realiza en conflicto de intereses.
12. Debe establecerse una política de viajes y dietas, pues debe presentarse su liquidación a la hora de justificar la subvención.
13. Ha de hacerse un plan de marca y visibilidad para cumplir, al menos, con el requisito de publicidad del donante.
14. Debe fijarse una política de recursos humanos, si deben especificarse en el presupuesto los costes de personal, la organización debe saber de antemano con qué trabajadores, incluidos voluntarios, debe contar y el tipo de contrato a realizarles.
15. Debe seguirse un buen sistema de archivo de la documentación, pues durante al menos 4 años la Administración puede ejercer su potestad fiscalizadora.
16. Por último deben preverse con antelación todas las operaciones necesarias para el cierre del proyecto.

Ilustración 1: Herramientas para la gestión de proyectos de cooperación.



Fuente: Elaboración propia

### 3.- La aplicación de buenas prácticas de gestión por las ONGD's asturianas.

Para saber si las ONGD's están aplicando los procedimientos anteriores, cómo los están aplicando y qué dificultades encuentran a la hora de justificar económicamente las subvenciones públicas que reciben, se ha realizado un estudio a las organizaciones que tienen su sede en el Principado de Asturias. Para poder contactar con ellas, se pidió la colaboración a la Coordinadora asturiana, quien amablemente se ofreció a enviar personalmente la encuesta a sus 41 organizaciones.

Debemos decir que, en este sector, de forma bastante paradójica, no se ha encontrado demasiada cooperación, pues de los 41 cuestionarios enviados y pese a nuestra insistencia vía telefónica y por correo electrónico, sólo se han obtenido los datos de 12 organizaciones, un 29% de la muestra. La ausencia de bases de datos oficiales hace que los análisis estadísticos deban elaborarse de una forma completamente artesanal, algo difícilmente entendible en otros sectores económicos, si además la colaboración de las entidades es mínima, resulta francamente difícil la realización de estudios que permitan a las ONG's realizar un seguimiento, evaluación y mejora de cualquier ámbito de su interés.

Las conclusiones obtenidas del estudio se sintetizan en:

#### 1. Generalidades sobre las ONGD's asturianas

##### 1.1. Sector de actividad

Para saber el sector en el que operan se ha utilizado la clasificación de sectores de cooperación usada por la Coordinadora Estatal de ONGD's : Educación, Salud, Género, Gobierno y sociedad civil, Derechos Humanos, Agua y saneamiento, Producción (agricultura-ganadería; tejido productivo), Otros servicios e infraestructuras sociales, Medioambiente, Apoyo a ONG, Población y salud reproductiva, Infraestructura económica y de servicios, Servicios bancarios y financieros (incluye Microcréditos), Codesarrollo, Comercio Justo, Acción humanitaria / emergencia, Construcción de la paz y Otros (por si algún sector no se había tenido

en cuenta).

En las encuestas recogidas, sólo seis sectores estaban representados. La mayoría de ONGD's, se dedicaban a educación; seguidas de derechos humanos y, con menor representación en nuestra muestra, encontramos otros sectores como salud, gobierno y sociedad civil, acción humanitaria o emergencia y construcción de la paz.

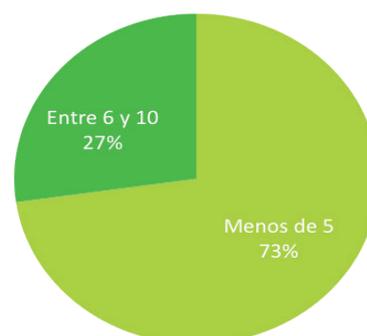
Gráfico 2: ONGD's encuestadas por sectores de actividad



##### 1.2. Número de trabajadores contratados:

Las respuestas recogidas indican que son pequeñas organizaciones, un 73 % tiene menos de 5 trabajadores y el 27% restante no pasa de 10.

Gráfico 3: ONGD's encuestadas por número de trabajadores

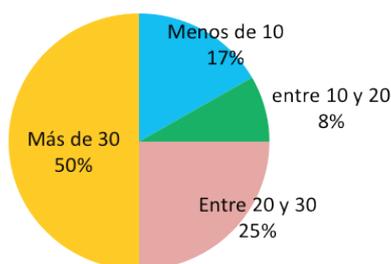


##### 1.3. Número de proyectos realizados o en ejecución de los últimos 5 años:

De media, nuestras ONGD's vienen realizando 30 proyectos al quinquenio. Señalar que en esta cifra se incluyen tanto proyectos de cooperación, como proyec-

tos de sensibilización en España, pues estos últimos, aunque no sean financiados por AECID bajo la fórmula de proyecto de cooperación, sí que son subvencionados por las CCAA y Entidades Locales, y deben justificarse.

Gráfico 4: proyectos realizados en los últimos 5 años



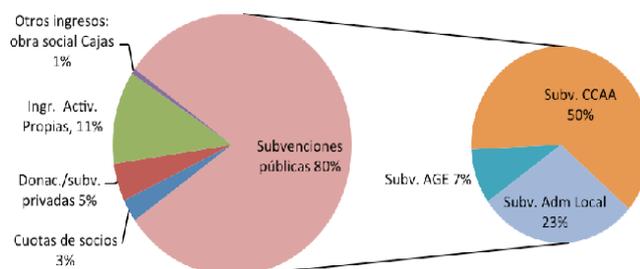
El que algunas hayan respondido por aproximación, sin dar el número exacto de proyectos que han realizado en los últimos 5 años, indica la dificultad de acceder a un archivo donde los proyectos se encuentren por año de realización.

#### 1.4. Financiación:

Los recursos de las ONGD's asturianas participantes en el estudio, durante el año 2012, se han movido en una horquilla de entre 67.400 € y 300.000€, siendo sus ingresos medios de 197.435,67 € anuales. Han querido hacer constar que estos ingresos han sufrido una fuerte reducción respecto a años anteriores.

Un 80% de los recursos que obtienen las ONGD's proceden de subvenciones públicas, un 11% se obtiene de actividades propias, las donaciones privadas suponen un 5% de sus recursos, un 3% de ingresos provienen de las cuotas de socios y un 1% de recursos tienen su fuente en otros ingresos, que según han señalado son obras sociales de las Cajas de Ahorros.

Gráfico 5: Procedencia de los recursos de las ONGD'S encuestadas



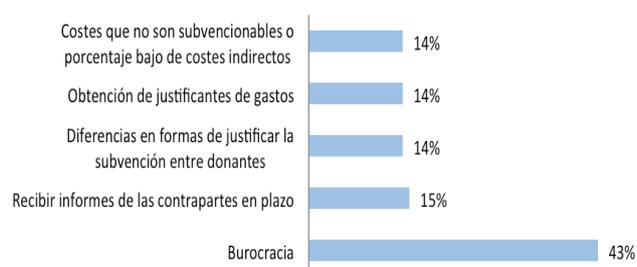
Del 80% de ingresos por subvenciones, el 73% procede de la cooperación descentralizada, sobre todo de la autonómica (un 50% de la cooperación autonómica y un 23% de la local), accediendo en escasas ocasiones a las subvenciones de la AGE, que representan un 7% de los ingresos que obtienen. Ninguna accede a subvenciones de agencias internacionales.

Se constata la fuerte dependencia que estas organizaciones tienen de las subvenciones públicas, sobre todo de la procedente de la cooperación descentralizada.

#### 2. Principales dificultades a las que se enfrenta una ONGD's a la hora de justificar económicamente una subvención.

Las ONGD's han señalado como principales dificultades con las que se encuentran a la hora de realizar la justificación económica (gráfico 6):

Gráfico 6: Principales dificultades de las ONGD's a la hora de justificar subvenciones



- La burocracia establecida por los donantes, para un 54% de organizaciones.

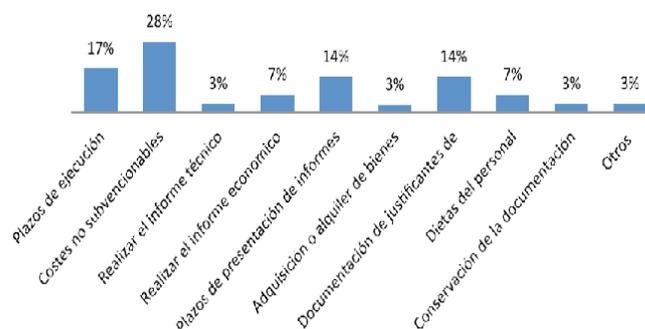
- Un 14% enumera como impedimento el incurrir en costes no subvencionables o tener un bajo porcentaje de costes indirectos.
- Para otro 14% de ONGD's la dificultad es obtener todos los justificantes de gastos o que lo socios le envíen justificantes de gastos que reúnan todos los requisitos del donante, parece ser que los donantes imponen requisitos de economías "desarrolladas" sin tener en cuenta que los países donde se realizan las intervenciones tienen una legislación distinta del tráfico económico y que en muchas zonas ni siquiera es posible conseguir un recibo en forma.
- Un 14% enumera como dificultad las diferencias existentes en la forma de justificar las subvenciones dependiendo del donante de que procedan y un 15% señalan que no reciben con un plazo suficiente los informes de las contrapartes

De los requisitos establecidos por los donantes que más dificultades dan a la hora de justificar las subvenciones (gráfico 7), las ONGD's han señalado fundamentalmente los costes no subvencionables, para un 14% de organizaciones la dificultad estriba en poder obtener los justificantes de gastos o el pequeño el plazo dado para la presentación de los informes finales. Un 17% de las ONGD'S sigue señalando como uno de sus principales problemas terminar en el plazo establecido la ejecución de sus intervenciones.

En menor medida las dificultades provienen de la realización de informes, del alquiler o adquisición de bienes para el proyecto, de la conservación de la documentación o de la gestión de las dietas al personal.

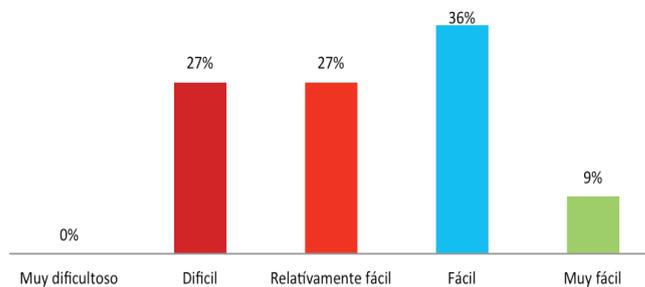
Ninguna tiene problemas a la hora de abrir una cuenta a nombre del proyecto o de encontrar socios locales y tampoco son un problema las exigencias establecidas para la contratación o subcontratación de actividades, (no figuran en el gráfico los datos con valor nulo).

Gráfico 7: Requisitos de los donantes que más dificultades entrañan a las ONGD's en la justificación de subvenciones



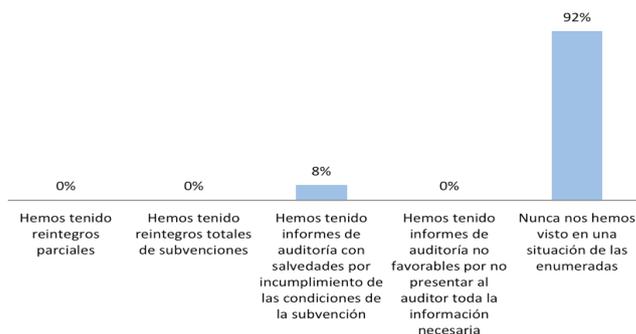
A pesar de las dificultades señaladas, para un 45% de las organizaciones realizar un informe económico resulta fácil (36%) o muy fácil (9%) y un 54% de ONGD's señalan que la realización de justificaciones económicas es difícil (27%) o relativamente fácil (27%). Ninguna de las entidades entrevistadas ve especialmente difícil realizar el informe económico. (Gráfico 8)

Gráfico 8: Nivel de dificultad de las justificaciones económicas



Pese a los problemas enumerados, parece ser que todas las ONGD's son capaces de solventar los inconvenientes con los que se encuentran, pues ninguna de ellas declara haber tenido que reintegrar una subvención ni total ni parcialmente y sólo un 8% confiesa que el auditor haya puesto salvedades en su informe. (Gráfico 9)

Gráfico 9: ONGD's obligadas a reintegrar una subvención o con informes de auditoría desfavorables o con salvedades



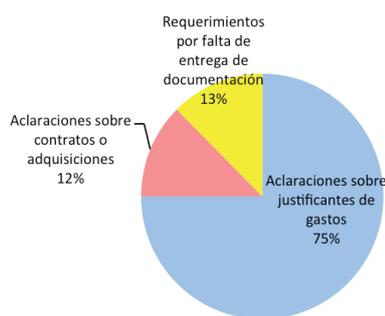
Son más las organizaciones que dicen haber sido requeridas por la Administración donante a dar aclaraciones sobre las justificaciones entregadas (gráfico 10), para un 33% de organizaciones es habitual que les exijan aclaraciones y un 50 % dice haber tenido que darlas en alguna ocasión; sólo un 17% de ONGD's afirma no haber tenido que dar información adicional en ningún caso.

Gráfico 10: ONGD's requeridas a dar aclaraciones adicionales a sus informes



Cuando se le piden aclaraciones adicionales a las ONGD's, estas se deben fundamentalmente (gráfico 11), a la forma o el contenido de los justificantes acreditativos de los gastos, a la forma en que se han realizado contrataciones o adquisiciones de bienes realizadas y a deficiencias en la documentación entregada.

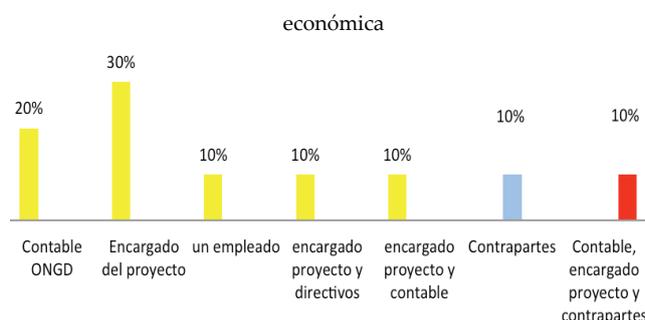
Gráfico 11: Motivos que dan lugar a la petición por el donante de aclaraciones adicionales a la ONGD



En cuanto a las personas que se encargan de realizar la justificación económica (gráfico 12), son pocas las organizaciones que la realizan en equipo con las contrapartes (sólo un 10%, representado en color rojo en el gráfico), las contrapartes realizan la justificación económica en otro 10% de los casos (color azul) y la ONGD realiza unilateralmente la justificación económica en el 80% restante de situaciones (color amarillo).

Lo más habitual (un 30% de casos) es que sea el encargado del proyecto quien realice la justificación económica, el contable de la ONGD realiza esta justificación en un 20% de organizaciones y la justificación económica es realizada por un equipo de la entidad en un 20% de casos (un 10% es elaborada por el gestor técnico y el contable y en otro 10% de situaciones la elaboran el gestor técnico y los directivos)

Gráfico 12: Personas encargadas de realizar la justificación económica



### 3. Relaciones con las contrapartes

La cooperación sólo puede entenderse si se establecen relaciones horizontales de poder, tanto con las contrapartes como con la población beneficiaria.

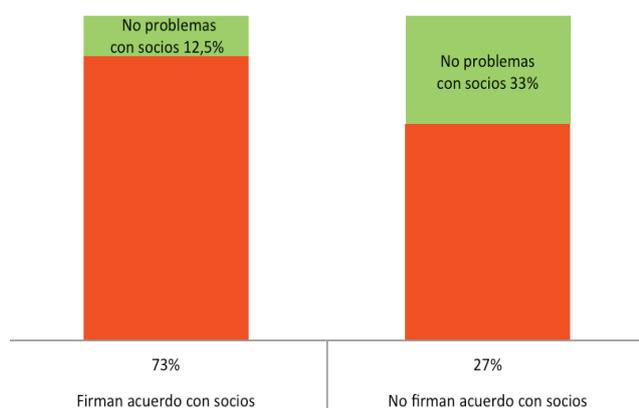
El papel de los socios locales, como co-ejecutores del proyecto y como representantes de la ONGD en el país de ejecución y por tanto frente a beneficiarios, líderes y entidades locales hace que se deba trabajar en estrecha colaboración con ellos, debiendo estar presentes en la gestión tanto técnica como económica del proyecto y a lo largo de toda la vida de este, desde su identificación a su justificación.

La ONGD debe hacer llegar a los socios su experiencia en proyectos pasados y ayudarlos a comprender las normas impuestas por los donantes, debe acordar con ellos las formas de ejecución, los registros económicos y administrativos a realizar, los plazos de entrega de informes... También la organización debe aprender de sus socios, de su experiencia en el terreno y de su experiencia en proyectos. Se trata de colaborar, de compartir, de consensuar todo el proyecto.

Antes del inicio de la intervención, deberían reflejarse por escrito los acuerdos alcanzados con las contrapartes, recogiendo los derechos y obligaciones de cada entidad. Durante la intervención la comunicación entre socios y ONGD ha de ser fluida, de los éxitos y los problemas surgidos, consensuando las soluciones a dichos problemas. Tras la intervención debería dejarse constancia por escrito de esos éxitos y de cómo se han logrado y de los problemas surgidos, sus causas, soluciones adoptadas y resultados de esa solución. Escrito que debe realizarse por la ONGD en colaboración con las contrapartes.

Del estudio empírico realizado no se ha podido deducir que la falta de un acuerdo escrito sea motivo de un mayor incumplimiento de las obligaciones por las partes (gráfico 13); un 73% de entidades afirman recoger por escrito el acuerdo con las contrapartes, de ellas, un 87,5% de organizaciones afirma que a pesar del acuerdo escrito tienen problemas con los socios locales, siendo un 67% de entidades que no firman acuerdos escritos con las contrapartes las que afirman tener algún tipo de problemas con ellos en el desarrollo de un proyecto.

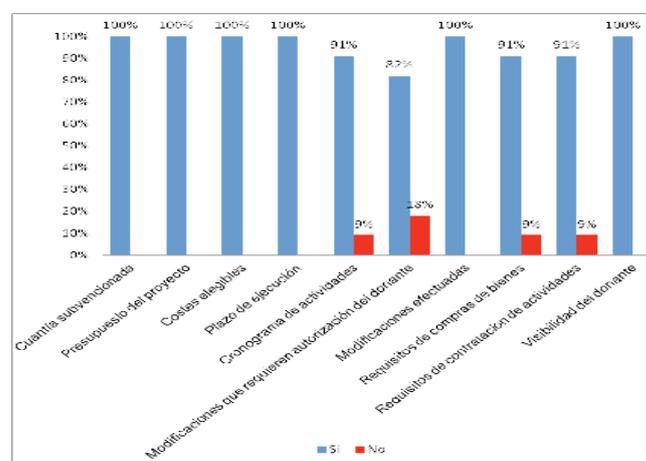
Gráfico 13: Relación entre la firma de acuerdo con las contrapartes y la existencia de problemas con ellas.



Casi el 100% de ONG's afirma que transmite toda la información del proyecto a sus contrapartes, al afirmar que comunican el presupuesto, los costes elegibles, los plazos de ejecución, las modificaciones que se efectúan

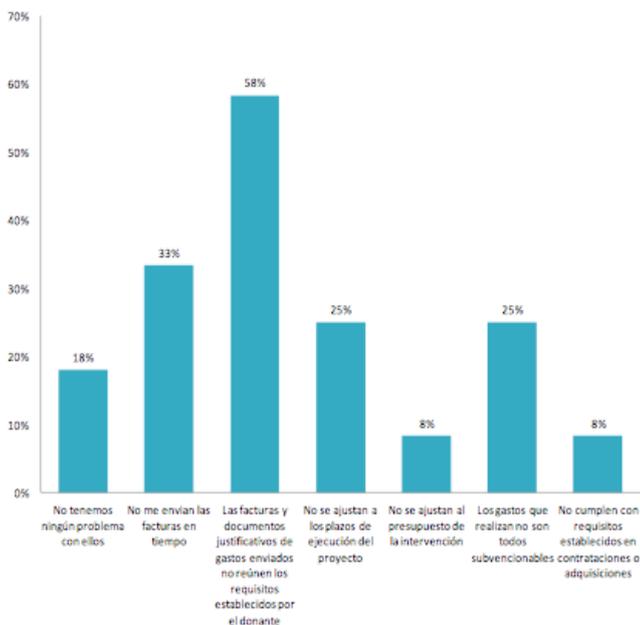
en la intervención y los requisitos de visibilidad del donante, siendo un 18% las que confiesen no comunicar qué tipo de modificaciones presupuestarias requieren autorización del donante y un 9% admite no enviar un cronograma a las contrapartes o no comunicar a las contrapartes los requisitos exigidos para la adquisición o contratación de bienes o servicios.(Gráfico 14)

Gráfico 14: Información sobre el proyecto transmitida a los socios locales



Sólo un 18% de organizaciones dice no tener problemas con los socios locales (gráfico 15), siendo los más habituales los relacionados con los gastos subvencionables y su acreditación; un 58% de las organizaciones reciben documentos acreditativos de gastos que no cumplen con los requisitos establecidos por el donante, el 33% no recibe las facturas a tiempo, un 25% se encuentran con que las contrapartes realizan gastos que no son subvencionables y en un 25% de los casos las contrapartes no se ajustan a los plazos de ejecución previstos. Menos habitual, aunque supone un 8% de los casos, los problemas surgen por no ajustarse al presupuesto al ejecutar la intervención y otro 8% de organizaciones nos dicen que las contrapartes realizan contrataciones sin cumplir los requisitos.

Gráfico 15: Qué tipo de problemas se plantean más frecuentemente con las contrapartes



Se deduce que las ONGD's sí tienen problemas con sus socios locales, fundamentalmente porque las facturas que les envían las contrapartes no reúnen los requisitos exigidos o no se ajustan a los plazos de presentación de informes o de ejecución. Parece ser que los donantes no tienen en cuenta las peculiaridades del tráfico mercantil en los países donde se desarrollan las intervenciones, pidiendo una burocracia que resulta engorrosa y difícil de cumplir. Pese a que, como se ha visto, la mayoría de las ONGD's afirman comunicar todos los aspectos de la subvención a sus socios, posiblemente las relaciones con las contrapartes no son tan fluidas como debieran, no se está trabajando en estrecha colaboración con los socios, la ONGD debería de estar más pendiente de la ejecución del proyecto por parte de sus socios para cerciorarse que los gastos y sus justificantes se adecúan a la normativa del donante, tal vez la normativa reguladora de la subvención las contrapartes no la conozcan en su totalidad o no la tengan lo suficientemente clara, la ONGD debe asegurarse de que conocen todos los requisitos, aclarar sus dudas y dejar por escrito, en el acuerdo con las contrapartes, bien señalados los plazos de presentación de informes y de ejecución de actividades.

Esa falta de un verdadero trabajo de cooperación entre

la ONGD y sus socios, se pone también de manifiesto cuando la mayor parte de las organizaciones afirman que el presupuesto es elaborado unilateralmente, bien por la ONGD, bien por su socio (ver gráfico 16), y sólo un 10% de ellas dice realizar la justificación económica del proyecto en equipo junto a las contrapartes (ver gráfico 17)

Gráfico 16: Organización encargada de realizar el presupuesto de una intervención

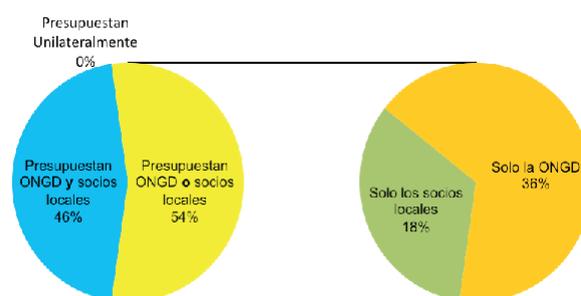
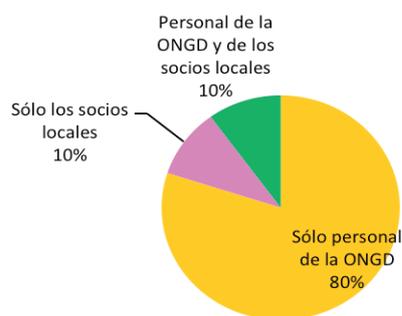


Gráfico 17: Organización encargada de realizar la justificación económica de una intervención



#### 4. Registros contables y uso de la información económica

En España, las subvenciones públicas, a diferencia de otros donantes internacionales, no obligan a las organizaciones beneficiarias a la llevanza de una contabilidad sujeta a la normativa contable; y pese a que las fundaciones y las asociaciones de utilidad pública sí deban llevarla por así establecerlo su legislación específica, las asociaciones no declaradas de utilidad pública, que no realicen actividades económicas, no están obligadas a observar las disposiciones del PGC español, siendo válido cualquier tipo de registro contable

que permita el control del empleo de los fondos y de la veracidad del gasto.

Independientemente de las disposiciones legales, se recomienda que toda organización lleve una contabilidad según la normativa contable española, a ser posible que se siga una contabilidad analítica, mediante el uso de un programa contable y que sea llevada por un experto.

Llevar una contabilidad conforme a la normativa contable, sujeta al PGC, permitirá que cualquier persona pueda entenderla, favoreciendo así la transparencia de la entidad si se publica su información económica. Además si se produce un cambio en el encargado de las tareas contables, otra persona podrá continuar fácilmente con su labor.

Una contabilidad analítica, con cuentas separadas para el proyecto, permite un mayor control de los costes y los recursos financieros del proyecto y proporcionará los datos necesarios para redactar los informes financieros solicitados por el donante

El uso de un programa informático para realizar los registros contables ayudará a la hora de realizar los informes y de obtener información, al permitir obtener datos acumulados por partidas (de un gasto concreto) y por periodos (de toda la intervención o un subperiodo).

Es importante contar con una persona que se encargue de la gestión económica de la entidad, en caso de no poder contratar o no disponer ya en la organización de un experto, se puede encomendar esta tarea a un voluntario o externalizarla.

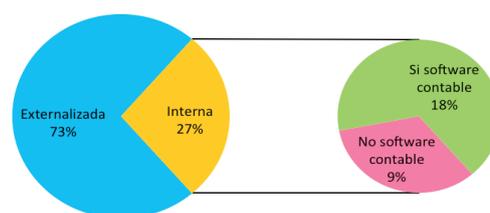
En el estudio empírico efectuado (gráfico 18), todas las organizaciones dicen llevar una contabilidad; en un 73% de los casos las labores contables están externalizadas, un 18 % de las ONGD's encargan la labor contable a un voluntario, en el resto de organizaciones la contabilidad la lleva, bien un miembro del equipo directivo, bien otro empleado no experto.

Gráfico 18: Quién lleva la contabilidad en la organización



Del 27% de organizaciones que llevan internamente la contabilidad, un 9% dicen no tener un software contable, mientras que el 18% restante sí lo usa (gráfico 19)

Gráfico 19: Uso de un programa contable por las ONGD'S encuestadas



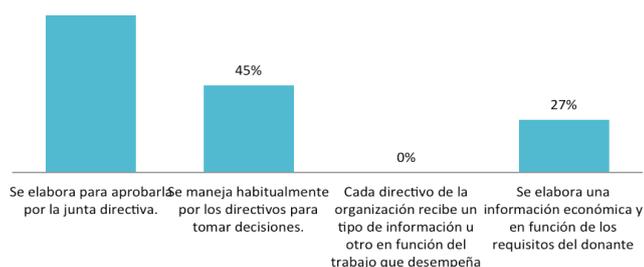
Considerando que cuando la contabilidad está externalizada, se lleva por un experto con un programa contable y si se tiene en cuenta tanto a las organizaciones que contratan externamente las labores contables (un 73%) como aquellas que dicen tener un software contable (un 18%), se puede afirmar que un 91% de las pequeñas ONGD's llevan la contabilidad interna mediante un programa contable específico; ello indica que están aplicando el método de la partida doble para el registro de las operaciones y que siguen, dentro de lo posible, las normas establecidas en nuestra normativa contable

No todas las organizaciones que usan un software contable realizan una contabilidad analítica, y sólo un 70% afirma llevar cuentas separadas para el proyecto (como se deduce del gráfico 25); ello supone que un 30% de nuestras ONGD's no conocen en todo momento cuáles son los costes de un proyecto y por tanto no podrán

llevar un buen control de las desviaciones presupuestarias.

Un 45% de las organizaciones dice que la información económica es usada por los directivos habitualmente para tomar decisiones (gráfico 20), sin embargo ninguna de ellas afirma generar información específica en función de la decisión a tomar y un 27% de las organizaciones asegura que la información económica que se genera depende de los requisitos exigidos por sus donantes; parece ser que la información contable está siendo infrutilizada por las ONG's, quizás la falta de personal experto no les haga ver lo útil que puede ser para la toma de decisiones.

Gráfico 20: Uso de la información contable en la organización



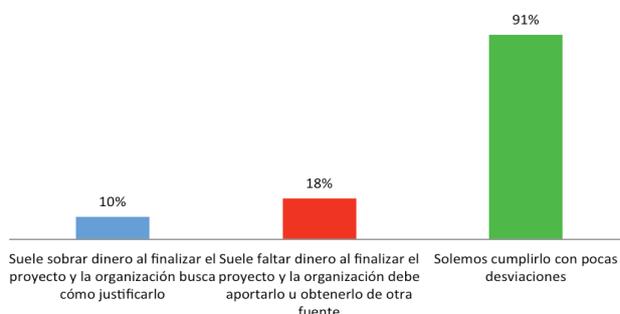
## 5. El presupuesto y el control de costes

El presupuesto es junto a cronograma, la herramienta básica de gestión de un proyecto, debe ser utilizado como herramienta de planificación, pues permite saber qué necesidades monetarias se tendrán para hacer frente al proyecto, y como herramienta de control, pues por comparación de las desviaciones existentes entre lo previsto y lo real, permite evaluar la gestión realizada, convirtiéndose así en una herramienta de transparencia.

Pese a ser la herramienta básica de gestión de un proyecto, de nuestro estudio se concluye que más de un cuarto de pequeñas ONGD's (un 28%) no lo realizan correctamente pues afirman que, o bien suelen faltarles fondos, o bien tener remanentes al final de la intervención, problemas que solucionan antes de presentar la justificación final pues un 91% de ONGD's entrega al donante el presupuesto según lo previsto inicialmente.

(Gráfico 21)

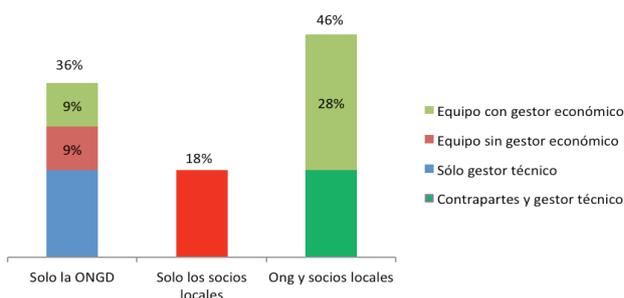
Gráfico 21: Aspectos sobre el cumplimiento del presupuesto



El presupuesto debería elaborarse en equipo, teniendo en cuenta al menos a la población local, a las contrapartes, al gestor económico y al gestor técnico. Es destacable que en un 54% de organizaciones el presupuesto del proyecto se elabore unilateralmente (gráfico 22), bien sea por los socios locales (en un 18% de organizaciones), con lo que la ONGD delega en ellos toda su responsabilidad, o bien sea por la ONGD (en un 36% de ONGD's). La falta de comunicación entre ambas entidades es fuente de muchos problemas de justificación y ejecución de proyectos. La intervención activa de los socios en la elaboración de este documento lograría mayor conocimiento e implicación por su parte evitando muchos inconvenientes de los reseñados por las organizaciones, sobre todo de realización de costes no elegibles o de justificantes de gastos no admisibles por el donante.

También se debería contar más con el gestor económico, puede aportar sus conocimientos y experiencia contable en la elaboración de esta herramienta y sin embargo sólo está presente en la formulación del presupuesto de un 37% de organizaciones.

Gráfico 22: Quién elabora el presupuesto de una intervención



A la hora de realizar el presupuesto, un 84% de las ONGD's consultadas se basan en los costes históricos (ver gráfico 24); debería seguirse un sistema híbrido entre la técnica del presupuesto incremental y la del presupuesto base cero, ello supone tener en cuenta los costes históricos similares de proyectos anteriores pero analizando cada uno para descubrir si pueden haber cambiado, por razones más allá de las meramente inflacionarias.

También es importante no presupuestar a la baja, pensando que ello hará acceder a una subvención con mayor facilidad, del exceso de costes siempre deberá responder la ONG, pues el presupuesto aprobado se convierte en el techo máximo de subvención que se recibirá, es por ello que un presupuesto mal calculado conlleva el riesgo de tener déficits, debiendo la organización sufragar el exceso de costes o buscar nuevas fuentes de recursos.

Es importante que se elaboren presupuestos parciales, sin que ello suponga prorratear el presupuesto total de la intervención entre el número de periodos que esta dure, sino que cada presupuesto parcial debe elaborarse teniendo en cuenta las actividades a realizar en ese periodo y las desviaciones de periodos anteriores.

Elaborado el presupuesto, deben controlarse y analizarse las desviaciones surgidas y tomar las medidas necesarias para compensarlas y evitarlas a futuro. Controlar las desviaciones presupuestarias supone que se lleva un control de los costes incurridos en cada partida y que se compara con lo previsto en el presupuesto. Si a este control de las desviaciones se añade el cálculo del índice de agotamiento (supone determinar el gasto medio por periodos y obtener, en función de ese gasto medio, el número de periodos para los que aún nos quedan fondos), permitirá conocer, por comparación del índice de agotamiento con la ejecución real del proyecto, si la gestión de los fondos se está realizando correctamente o se necesita algún tipo de ajuste interno o que requiera comunicación al donante para que lo autorice

Sólo un 45% de nuestras ONGD's realizan presupues-

tos parciales (gráfico 24). Un 60% llevan un control de los costes incurridos por partidas presupuestarias (gráfico 25), coincidiendo con el 60% de organizaciones que afirman controlar las desviaciones presupuestarias (gráfico 24). Ello nos lleva a afirmar que un 40% de ONGD's no llevan ningún control sobre los costes incurridos por partidas presupuestarias según se va ejecutando el proyecto, práctica poco recomendable que se agrava cuando un 55% de las entidades afirman controlar los costes por el saldo de la cuenta bancaria y un 36% de nuestras entidades dice que es al final del proyecto cuando suma los costes para su justificación (gráfico 25).

En cuanto a la herramienta usada para controlar los costes del proyecto (gráfico 23), la mayor parte de las organizaciones utiliza la hoja de cálculo, un 9% realiza el control mediante el programa contable y un 27% no lleva ninguna herramienta de control especial.

Gráfico 23: Herramienta usada para el control de los costes de una intervención



Respecto a los costes indirectos, aunque la mayoría de los donantes los fijan como un porcentaje de la subvención y no requieren que se acrediten, lo recomendable es que la organización establezca un método de imputación de dichos costes, a fin de poder determinar si el porcentaje fijado por el donante los cubre realmente. Las ONGD's suelen conocer el importe de los costes indirectos en los que incurren (ver gráfico 25), lo que supone que llevan algún criterio de imputación de estos costes, y se quejan de que el porcentaje establecido por los donantes es insuficiente para cubrir el importe de los que realmente tienen.

En cuanto al uso del presupuesto, Un 9% de organizaciones dicen que una vez aprobado el presupuesto por el donante no lo vuelven a utilizar, ello supone que

el 91% de organizaciones restante sí usan, de alguna forma, esta herramienta como medida de control del proyecto, estas organizaciones coinciden con el 91% que afirma cumplir el presupuesto con pocas desviaciones (ver gráfico 25)

Todas las organizaciones entregan el presupuesto a los técnicos del proyecto y el 91 % de las ONGD's dicen tener en cuenta a los socios locales a la hora de presupuestar, ello supone que si bien un 36% de organizaciones había afirmado elaborar unilateralmente el presupuesto (como habíamos visto en el gráfico 16), sí que parecen tener en cuenta a las contrapartes a la hora de presupuestar, lo que es lógico si parte de la ejecución, y por tanto de los costes, será realizada por las contrapartes.

Gráfico 24: Aspectos sobre la elaboración y el control del presupuesto

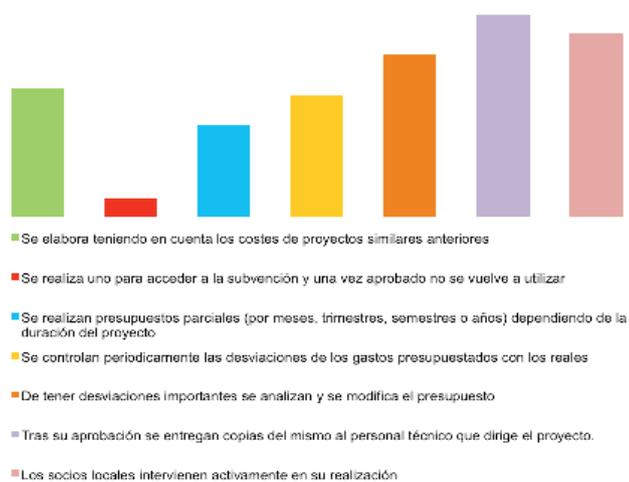
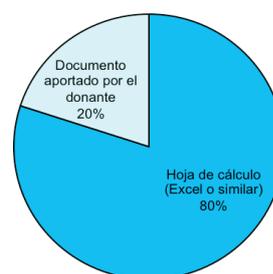


Gráfico 25: Aspectos sobre los costes de una intervención



En cuanto a la herramienta usada para la realización del presupuesto (gráfico 26), todas las organizaciones lo elaboran con medios informáticos, la mayoría de las organizaciones (un 80%) usa una hoja de cálculo específica, sin embargo un 20% de ellas lo realiza únicamente para el donante y en el documento por este aportado. Ninguna lo elabora manualmente ni afirma usar un programa contable para su elaboración.

Gráfico 26: Herramienta usada para elaborar el presupuesto



La correcta elaboración y el control presupuestario es por tanto una de las asignaturas pendientes de nuestras pequeñas ONGD's, debería elaborarse por un equipo interno y externo y llevarse un control de los costes, por partida presupuestaria y financiador. Elaborar un presupuesto y controlar sus desviaciones va a resultar muy útil a la hora de formular la justificación económica final de la subvención, al tener todos los datos precisos a mano y ordenados según costes.

## 6. El cronograma

El cronograma es, junto al presupuesto, una de las herramientas básicas de gestión de un proyecto, siendo exigido por todos los donantes como requisito para acceder a una subvención.

Un cronograma es una línea del tiempo, un calendario de trabajo, donde se deben reflejar:

- Las actividades que se van a realizar en el proyecto, secuenciadas en tiempo y orden lógico de ejecución, incluidas las actividades de seguimiento.
- Los informes y demás documentos que deban

presentarse al donante, señalando el plazo habido para su presentación.

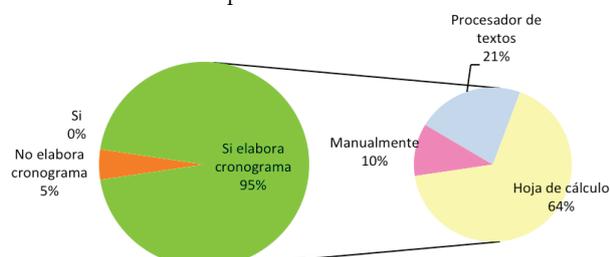
- El plazo en que los socios locales deben enviar sus informes a la ONGD a fin de que esta pueda cumplir con los plazos impuestos por el acuerdo de subvención.
- Todas las actividades necesarias para el cierre del proyecto (cierre de alquileres, de cuentas bancarias, de suministros...).

La elaboración de un cronograma y su seguimiento va a permitir:

- Conocer el plazo de ejecución de proyecto, lo que se debe saber a priori, pues es uno de los datos que deben figurar en la solicitud de subvención. El cumplimiento del plazo fijado es una obligación de la ONGD una vez firmado el acuerdo con el donante.
- Permitirá conocer, a medida que se desarrolla el proyecto, las desviaciones temporales que surjan, es decir, los retrasos o adelantos que se tengan en la realización de las actividades respecto de lo previsto, lo que facilitará prever con suficiente antelación la necesidad de modificar el acuerdo de subvención, pidiendo, en su caso, una prórroga en el plazo de ejecución.

El 95% de organizaciones afirma realizar un cronograma de actividades (gráfico 27), lógico al ser exigido por todos los donantes. Un 10% de entidades elabora el cronograma manualmente, un 21 % mediante un procesador de textos y un 64% usa una hoja de cálculo.

Gráfico 27: ONGD's que elaboran cronograma y herramienta usada para su realización.



La información que las organizaciones recogen en sus cronogramas se recoge en el gráfico 28, como se observa, todas las ONGD's hacen figurar en el cronograma las actividades del proyecto, un 78% refleja además las fechas en las que se realizará el seguimiento de las actuaciones.

El 67% de las organizaciones recogen en el cronograma tanto las fechas en las que las contrapartes deben presentar sus informes a la ONGD, como los plazos que la organización tiene para presentar los informes al donante.

Son un 44% las entidades que contemplan en sus cronogramas las operaciones propias del cierre de un proyecto

Gráfico 28: Información recogida en el cronograma



## 7. La gestión de moneda extranjera y la tesorería

La ONGD deberá tener un método de gestión de moneda extranjera, que aplique y que le permita demostrar, a cualquier interesado, cómo se traducen a euros las facturas y demás documentos acreditativos de gastos que se tengan en moneda extranjera.

Los donantes públicos, suelen establecer el criterio a seguir para calcular el tipo de cambio a aplicar, sin embargo se ha constatado que la Agencia española y otros donantes públicos de nuestro país, son más exigentes en este punto que agencias internacionales como USAID o EuropeAid, pues no permiten el uso de tipos de cambio publicados en páginas de internet e imponen que el control de la moneda extranjera se lleve mediante una ficha de inventario, lo que complica aún más la labor del gestor económico del proyecto, sobre

todo cuando este no tiene formación económica, lo que es frecuente en pequeñas organizaciones.

En cuanto a la gestión de la tesorería, lo recomendable es abrir una cuenta bancaria a nombre del proyecto y llevar una contabilidad analítica; ello permitirá tener un mayor control los fondos y los gastos del proyecto.

Es necesario limitar el dinero que se tiene en caja, realizar periódicamente conciliaciones bancarias y de tesorería, separar las tareas de contabilidad y de custodia de efectivo y recordar a los responsables de los pagos de que entreguen al contable los justificantes en tiempo y forma, pues muchas veces un pago del que no se recuerda el motivo tiene su origen en un justificante no entregado al gestor económico, por ello es también conveniente que se generalice el pago por transferencia, que deja constancia del receptor de los fondos, la cuantía y de que el pago se ha realizado.

Debe tenerse en cuenta que la única responsable de los fondos de la subvención es la ONGD beneficiaria, por ello es necesario que sea esta quien gestione esos fondos, transfiriéndolos a las contrapartes a medida que los necesiten. La práctica de enviar los recursos a los socios locales según se reciben denota que la ONGD tiene un escaso control sobre la ejecución del proyecto realizada por las contrapartes, si ese control es efectivo, se les transferirán los fondos a medida que los necesiten y vayan cumpliendo con su parte en la ejecución, aunque también es posible que la transferencia en un solo pago se deba a la confianza mutua por haber tenido relaciones en proyectos anteriores.

Del estudio realizado se infiere que sólo un 18% de las organizaciones abre siempre una cuenta bancaria específica para los fondos del proyecto, en la mayor parte de los casos se abre la cuenta sólo cuando así lo exige el donante. (Gráfico 29)

Gráfico 29: Dónde se ingresan los fondos procedentes de una subvención



La transferencia de los fondos a la contraparte suele realizarse de una sola vez dejando que este sea quien los gestione (un 46% de los casos), el 45% de las entidades van transfiriendo los fondos a medida que se va ejecutando el proyecto y un 9% tiene en cuenta el cumplimiento anterior del socio local a la hora de decidir cómo transferirle los fondos de la subvención. (Gráfico 30)

Gráfico 30: Cómo se transfieren a las contrapartes los fondos de la subvención



## 8. Control de activos y política de adquisiciones

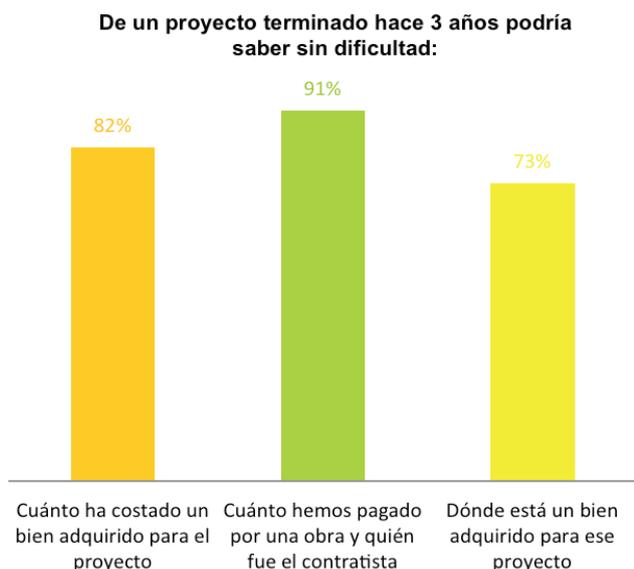
La AECID, a diferencia de otros donantes nacionales e internacionales, no permite que las ONGD's cumplan con las aportaciones obligatorias al proyecto mediante la entrega de bienes, ello supone que deben contar con liquidez suficiente para hacer frente a los costes del proyecto que les correspondan, lo que para las pequeñas ONGD's es un inconveniente añadido que las puede hacer desistir de la realización de proyectos más ambiciosos.

El que los donantes no subvencionen bienes usados adquiridos anteriormente a cargo de cualquier otra ayuda y el que impongan la condición de que los bienes adquiridos para el proyecto queden afectos a las actividades del mismo durante cierto periodo de años,

obliga a las organizaciones a llevar un inventario de los bienes que se adquieren para la intervención que les permita saber de dónde proceden esos bienes, dónde se encuentran y su estado de uso. El inventario evitará además compras innecesarias, por duplicadas, de bienes que ya se poseen y ayudará a controlar si un bien está siendo efectivamente usado o puede liberarse para ser cedido a otros fines.

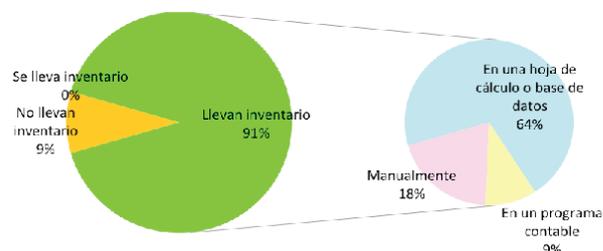
Parece ser que la mayor parte de las ONGD's lleva un inventario de sus propios bienes, pero no es tan frecuente que se lleve un inventario de los bienes adquiridos para un proyecto, pues sólo un 73% de organizaciones afirman saber dónde está un bien adquirido para un proyecto, cuya propiedad, terminado el mismo pasó a manos de la población beneficiaria o entidad local. (Gráfico 31)

Gráfico 31: Control de los bienes por las organizaciones



Respecto a la política de inventarios (gráfico 32), un 91% de ONGD's declara llevar un inventario de sus bienes (coincidiendo con el dato de las que afirman saber los bienes que tiene la organización, reflejado en el gráfico 34), la herramienta usada para ello es una base de datos u hoja de cálculo en un 64% de las organizaciones, un programa contable en el 9% de entidades y se lleva manualmente el inventario en un 18% de ONGD's. Un 9% de ONGD's no realiza inventario.

Gráfico 32: ONGD's que llevan inventario de sus bienes y herramienta usada para llevarlo.



Dados los últimos escándalos de corrupción surgidos en torno al sector, las organizaciones deberían evitar recurrir siempre a los mismos proveedores para realizar sus adquisiciones de bienes o servicios (obras incluidas).

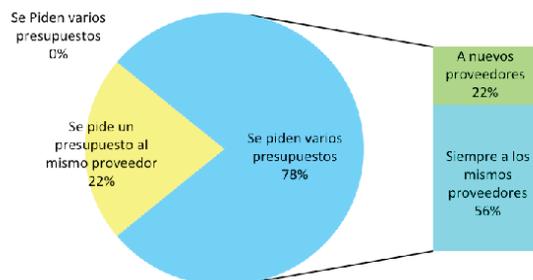
Debería de establecerse una política de adquisiciones donde se fijase un procedimiento a seguir en la compra de bienes (autorizaciones, requisitos a exigir, número de presupuestos a pedir...) que limitase esta práctica y asegure no entrar en conflicto de intereses. Los proveedores elegidos no deben serlo por guardar algún tipo de relación con una persona de la organización o por la obtención de un beneficio privado con su contratación. Es recomendable no caer en la práctica de trabajar siempre con los mismos proveedores, pese a ser lo más cómodo por tener mayor confianza con ellos gracias a las relaciones anteriormente establecidas, debiendo garantizarse que cualquier otro pueda ser tenido en cuenta en la elección.

Del estudio realizado se concluye que si bien la mayor parte de las organizaciones aseguran la concurrencia a la hora de pedir presupuestos, limitan el principio de igualdad y transparencia pues la mayoría recurren a los mismos proveedores o a los personalmente recomendados.

Un 78% de las ONGD's entrevistadas pide varios presupuestos al realizar sus adquisiciones, sin embargo sólo un 22% de ONGD's buscan nuevos proveedores, siendo un 56% las entidades que realizan sus adquisiciones a proveedores habituales (gráfico 33)

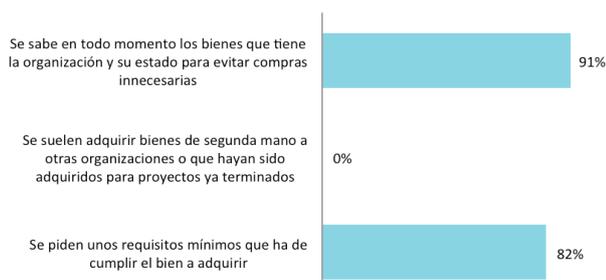
Un 22% de organizaciones no solicita varios presupuestos y realiza sus adquisiciones siempre al mismo proveedor.

Gráfico 33: Grado de concurrencia competitiva en la contratación o adquisición de activos



El gráfico 34 refleja algunos aspectos relativos a la política de adquisiciones de la organización. Un 91% de entidades afirman saber los bienes que tiene y su estado de uso, evitando con ello compras innecesarias (por adquirir un bien que ya posea la organización). Ninguna adquiere bienes usados a otras ONGD's o en otros proyectos y un 82% de ONGD's señalan unos requisitos mínimos a cumplir por el bien que desean adquirir.

Gráfico 34: Aspectos sobre la política de adquisiciones



## 9. El personal de la organización

Las pequeñas organizaciones cuentan con pocos empleados, tanto contratados como voluntarios, sus escasos recursos le impiden tener personal formado en cada área de gestión y apenas existe división de tareas, todos hacen de todo en función de las necesidades del momento.

Trabajar en una pequeña ONGD tiene una motivación personal más allá de la obtención de un salario, tanto

los voluntarios, como los asalariados que puedan tener, lo son porque dan su apoyo al fin social que constituye la razón de ser de la organización

Las organizaciones no pueden permitirse perder empleados, ni voluntarios, el coste de formación y adaptación de los nuevos trabajadores suele ser elevado, por ello necesario motivar y mimar al personal, hacerles partícipes de todas las actividades que se están llevando a cabo y de los resultados de las mismas, hacerles ver que son parte activa en el cumplimiento de los fines que les llevaron a acercarse la entidad.

Esa motivación del personal pasa por:

- Garantizar que la información dentro de la organización fluye de manera adecuada y que se vela por la igualdad de trato para todos los empleados, igualdad que debe verse reflejada en el establecimiento de protocolos de contratación, de políticas de viajes, de políticas de remuneración, de hojas de registro de horas... que todos los empleados deben conocer y ser conscientes de su aplicación generalizada.

En definitiva, la búsqueda transparencia no sólo afecta a los grupos externos a la ONGD, es una fuente de motivación para los empleados, transparencia tanto en el plano del trato al personal como de informarles de los éxitos o fracasos de su trabajo, de los resultados habidos con cada proyecto que se emprende y al que contribuyen con su labor.

- También es motivador para el personal que la organización fomente el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias entre sus empleados, así como entre estos y las contrapartes, otras organizaciones y la población beneficiara. El intercambio de información es una forma de aprender de las experiencias y de evitar un vacío de conocimientos en caso de que una persona se vaya, es una forma barata

de formar y motivar a personal, más si ese intercambio de ideas y conocimientos se queda en la empresa capturado en un documento que pueda usarse a futuro.

Empíricamente se ha concluido que en las pequeñas ONGD's las tareas suelen realizarse de forma conjunta, lo que fomenta el aprendizaje mutuo y la versatilidad, pues si un compañero falta, su labor puede ser realizada por otro; sin embargo puede dar lugar a una fuerte dependencia de determinados trabajadores, que se convierten en imprescindibles por ser quienes controlan toda la actividad de la organización.

- Cuando se acerca el fin de una intervención, el entusiasmo por el proyecto puede decaer y se puede estar más pendiente de encontrar nuevos proyectos y nueva financiación que de cerrar el proyecto aún en curso. El personal al servicio del proyecto empieza a buscar nuevos puestos de trabajo, ya sea en otros proyectos ya sea dentro de la organización. Es importante, en aras a no perder personal e información valiosa que se reste incertidumbre a los trabajadores, hable a tiempo con ellos y se les informe de su futuro en la organización, dándoles tiempo a reflejar por escrito todos los datos necesarios para presentar los informes a los donantes y aquellos otros que pueda resultar interesante archivar de cara a la toma de decisiones futuras.

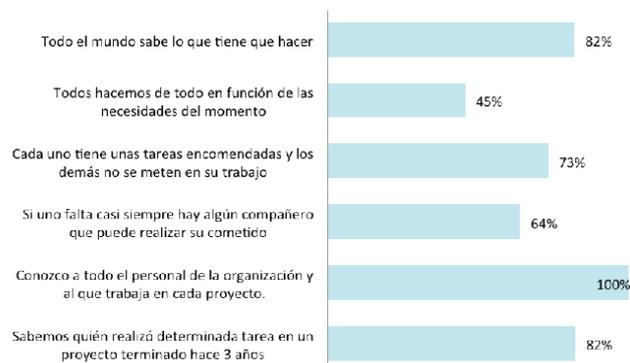
Un 82% de organizaciones (gráfico 35) afirma tener una buena división de tareas pues todo el mundo sabe qué tiene que hacer; sin embargo, un 45% también declara que esas tareas varían en función de las necesidades del momento, lo que es lógico dados los pocos empleados que poseen las pequeñas organizaciones, no se pueden permitir tener expertos dedicados específicamente a una tarea, siendo unos pocos los que realizan de todo y todos ellos se conocen.

Un 73% de ONGD's afirma que las tareas suelen realizarse de forma conjunta, lo que fomenta el aprendizaje mutuo, así si un empleado falta, su labor puede ser suplida por un compañero en un 64% de los casos.

En el 100% de las organizaciones el personal se conoce entre sí.

Un 82% de organizaciones puede saber quién realizó una tarea concreta en un proyecto terminado hace 3 años, lo que da idea de que llevan un buen archivo tanto de sus proyectos como de su personal.

Gráfico 35: Aspectos sobre el personal de la organización



## 10. El archivo y conservación de la documentación

Toda la documentación debe guardarse, por orden de fecha y por tema, y conservarse en un lugar de fácil acceso cuando se necesite, ello ayuda a cumplir con obligaciones legales y a tener a mano la información necesaria para la toma futura de decisiones en la organización.

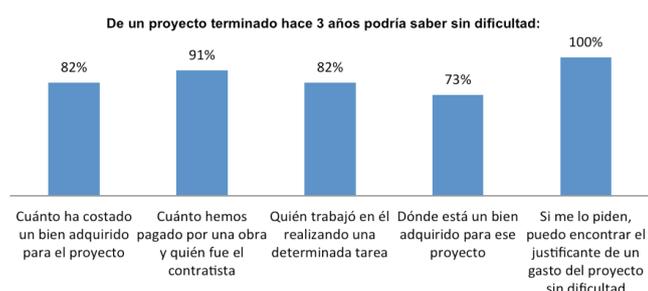
Esta recomendación se transforma en obligatoria cuando se trata de la documentación relativa a un proyecto subvencionado, pues la legislación da al donante 4 años para ejercer su acción fiscalizadora, a contar desde la presentación del informe final, por ello es fundamental que los socios locales conozcan esta obligación de llevar un archivo y conservación adecuada de la documentación.

Empíricamente se ha constatado que nuestras pequeñas organizaciones llevan un buen sistema de registro

pues la mayor parte de ellas acceden sin dificultad a contratos, precios, justificantes de gastos y demás documentación relativa a proyectos de años anteriores.

Un 82% de organizaciones podrían saber sin dificultad cuánto ha costado un bien adquirido para un proyecto anterior o quién trabajó en él realizando una determinada tarea; el 91% de ONGD's podrían saber qué proveedor realizó una obra y cuál ha sido su precio; un 73% de entidades sabe la ubicación de los bienes que se adquieren para una intervención y todas las pequeñas organizaciones conservan los justificantes de gastos de proyectos terminados. (Gráfico 36)

Gráfico 36: Aspectos sobre el archivo y conservación de la documentación en la ONGD



Sin embargo al ser preguntadas por el número de proyectos que han realizado en los últimos 5 años (gráfico 4), más de la mitad han respondido por número aproximado, ello hace concluir que no acceden fácilmente a los proyectos por año de ejecución, lo que denota que puede que lleven un sistema de archivo y conservación efectivo pero no totalmente eficaz.

## 11. La Transparencia y rendición de cuentas, dos elementos a tener en cuenta el ejercicio de la responsabilidad

Los escándalos de corrupción y malversación de fondos surgidos en los últimos años, en los que se han visto involucradas algunas ONGD's, unido a la existencia de una fuerte crisis económica, han hecho que la sociedad demande una mayor transparencia de sus organizaciones, tanto públicas como privadas. Transparencia que pasa por comunicar y hacer ver qué se está haciendo en el seno de la organización y cómo se está trabajando,

con qué recursos se cuentan, de dónde proceden esos recursos y cómo se han empleado.

Esa transparencia, rendición de cuentas y de resultados, que debe hacerse presente con carácter permanente en las organizaciones, ha de llevarse a todos los niveles, tanto el interno como el externo, a fin de generar confianza en la entidad. A nivel interno, ya se ha comentado la necesidad de realizar una rendición de resultados y de buenas prácticas al personal de la organización como elemento motivador. A nivel externo, la transparencia pasa por una redición de cuentas y de resultados, no sólo de cara al donante, sino también al resto grupos que actual o potencialmente quieran relacionarse con ella y a toda la sociedad en general.

En cuanto a la rendición de cuentas, los procedimientos exigidos por los donantes para justificar sus subvenciones, garantizan la transparencia de los fondos públicos empleados en la intervención; pero los proyectos no sólo se financian con fondos públicos, los socios de la organización, sus voluntarios, sus trabajadores, las entidades locales, la población beneficiaria... querrán saber cómo la organización administra los fondos que recibe y cómo gestiona los proyectos que emprende y la ONGD tiene al menos la obligación moral de darles la misma información sobre la gestión de los fondos aportados al proyecto que le da a la administración donante.

Si la organización aplica en su gestión diaria los mismos procedimientos que son aplicados en la gestión de los fondos públicos que recibe en forma de subvención, garantizará la transparencia a los fondos privados y las esperanzas en ella depositados por los stakeholders; ello le hará ganar legitimidad y su buen hacer diario será la base de un fortalecimiento organizacional a todos los niveles.

En cuanto a la rendición de resultados, es conveniente realizar evaluaciones externas de los proyectos emprendidos y compartir sus resultados, no sólo con los donantes sino también con el resto de grupos de interés y dar visibilidad al proyecto y a las acciones de la or-

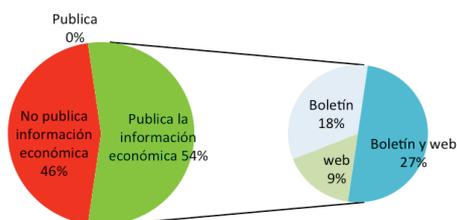
ganización.

Los donantes establecen el requisito de la visibilidad para dejar constancia de los logros que se alcanzan con los fondos por ellos aportados, es necesario que se dé también visibilidad a las aportaciones realizadas por el resto de stakeholders y ello pasa por dar a conocer las acciones que se realizan; la organización debe elaborar un plan de comunicación de sus actividades como medio para hacer ver los resultados alcanzados con sus intervenciones.

La comunicación de las actividades de la organización y de los logros alcanzados se convierte en una importante herramienta de marketing que permite a la organización fortalecer su imagen y ganar recursos (económicos y humanos), redundando en una menor dependencia de las subvenciones para continuar con su labor; permite a la organización fortalecer las relaciones con las contrapartes, las entidades locales y la población beneficiaria, al hacerles ver los resultados alcanzados con las intervenciones y por último, permite a la organización compartir experiencias con otras ONGD's, con las que pueden establecerse redes de trabajo.

Del estudio realizado se ha deducido que poco más de la mitad de nuestras ONGD's publican sus informes económicos, y sólo un 36% de ellas los cuelgan en la red. Deberían de ser más transparentes rindiendo cuentas, con ello, alcanzarían más confianza de sus usuarios actuales y futuros. (Gráfico 37)

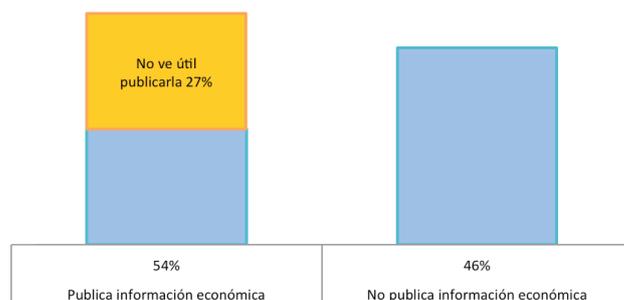
Gráfico 37: Publicación de la información económica y medio utilizado para ello



Todas las organizaciones que no publican la información económica opinan sin embargo que sería útil

su publicación y del 54% de ONGD's que sí publican su información económica, sólo la mitad opina que su publicación tiene alguna utilidad. (Gráfico 38)

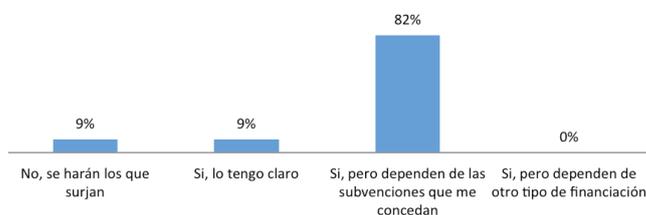
Gráfico 38: Opinión sobre la utilidad de publicar la información económica



También se deduce la fuerte dependencia que tienen las pequeñas ONGD's de las subvenciones públicas, sobre todo de la cooperación descentralizada (ver gráfico 39). La gran mayoría de organizaciones (un 91%) tiene clara su Misión, al saber qué proyectos debe emprender, sin embargo, un 82% de entidades confiesan depender de las ayudas para llevarlas a cabo. Debe de tratarse de romper esa dependencia, la transparencia y la comunicación de sus actividades podría atraer otros recursos que las hiciesen más independientes y autónomas en sus actuaciones, más después de la reducción de ingresos que están sufriendo en los últimos años y que han remarcado en el estudio realizado.

Gráfico 39: Los proyectos a futuro de la ONGD'S

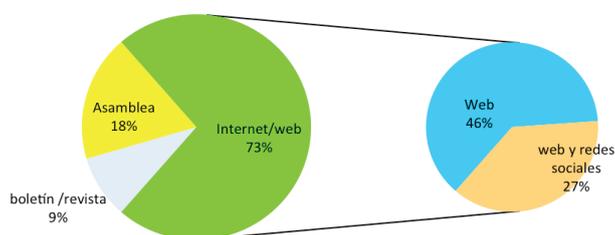
Sé qué proyectos llevará a cabo mi organización en los dos próximos años:



Señalar además que, si bien las pequeñas organizaciones están aprovechando los recursos de internet para darse a conocer y comunicarse con sus grupos de interés, aún hay un número importante que sigue fuera de las actuales tecnologías de la comunicación, manteniendo la revista como único medio de comunicación al exterior (gráfico 40); más preocupante es el hecho de

que un 18% de nuestras pequeñas ONGD'S no realizan labor de comunicación alguna, informando de sus actividades únicamente en la asamblea, con lo que llegarán sólo a las personas citadas a las reuniones, que, por lo general, serán los socios de la organización, lo que dificulta su capacidad de adquirir nuevos socios o voluntarios y de poder acceder a nuevos recursos.

Gráfico 40: Medio usado por las ONGD'S para transmitir información sobre sus actividades



#### 4.- Conclusiones

- Las ONGD's asturianas son pequeñas organizaciones, que realizan unos 6 proyectos de cooperación y de acción social por año; con unos ingresos medios aproximados de 200.000 € anuales, la mayor parte de esos ingresos provienen de la cooperación descentralizada, siendo escasos los recursos que emanan de otras fuentes.
- El principal problema con el que se encuentran las ONGD's a la hora de justificar las subvenciones públicas que reciben, es la burocracia a la que se ven sometidos y la imposibilidad de reunir los documentos justificativos de gastos con las exigencias requeridas por los donantes.

Es necesario pedir a las Administraciones Públicas una relajación de la documentación exigida así como la adecuación de sus métodos de control a las peculiaridades del tráfico mercantil de los países donde se ejerce la cooperación, ha de tenerse en cuenta que ni las contrapartes pueden contar con los medios materiales necesarios para producir los docu-

mentos exigidos por los donantes, ni las características de las transacciones en las zonas donde se ejerce la cooperación permite obtener en forma facturas y otros documentos acreditativos de los gastos realizados.

Se deben cuidar más las relaciones con los socios locales, un proyecto realizado sin tenerlos en cuenta en todas y cada una de las fases del proyecto, no puede ser catalogado como proyecto de auténtica cooperación. Deben ser informados de todos los requisitos de las subvenciones, han de elaborar y realizar el seguimiento del presupuesto de la intervención conjuntamente con la ONGD, de esa forma quizás se eviten algunos inconvenientes reseñados, como la realización de gastos no subvencionables o la falta de documentos acreditativos de los gastos realizados.

Estos inconvenientes también pueden salvarse si la ONGD está pendiente en todo momento de los avances de las contrapartes en la ejecución del proyecto; control necesario para enviarles los fondos en el momento en que los necesiten en función del desarrollo del proyecto.

- La información contable puede y debe ayudar en los procesos de toma de decisiones en la organización, para ello será necesario que se genere una información u otra en función del tipo de decisión a tomar; se recomienda contar con un experto contable, que bien puede ser un voluntario, que pueda ayudar a los directivos en la llevanza e interpretación de la contabilidad.
- La correcta elaboración del presupuesto es clave, el presupuesto es el techo máximo que recibiremos de los donantes en forma de subvención y un presupuesto mal elaborado puede llevar a la organización a tener que buscar nueva financiación para terminar sus actuaciones, con el riesgo de tener que reintegrar

la subvención recibida total o parcialmente. Además, un correcto control de presupuestario permitirá saber en todo momento los fondos de los que se disponen y permitirá realizar los ajustes necesarios en los gastos para que las actuaciones puedan llevarse a término.

El control presupuestario permite además cumplimentar con facilidad los documentos que exigen los donantes para justificar la subvención.

Se recomienda por tanto realizar el presupuesto de forma realista, usando los costes históricos y la técnica del presupuesto base cero, realizar presupuestos parciales e ir computando los costes por partida presupuestaria y financiador, controlando las desviaciones que surjan.

- En la gestión de tesorería, se recomienda usar dentro de lo posible el pago por transferencia, limitando el dinero en efectivo y concienciar a todos los miembros de la organización de la necesidad de entregar al gestor económico los justificantes de los pagos realizados en tiempo y forma.
- El control de los activos de la organización permite saber en todo momento qué bienes se tiene, dónde están y qué uso se les está dando, limitando la duplicidad en las adquisiciones y posibilitando que se liberen activos, que no se están usando, para su utilización en otras actividades. Además, permite cumplir con los requisitos de afectación establecidos por los donantes. Se recomienda llevar un inventario que recoja también el proyecto al que, en su caso, están vinculados los bienes y permita realizar un seguimiento de los mismos.

El estudio realizado pone de manifiesto que las adquisiciones de bienes y servicios se efectúan recurriendo siempre a los mismos

proveedores, práctica que debería limitarse, mediante el establecimiento de una política de compras que asegure los principios de concurrencia, igualdad y transparencia.

- Las pequeñas organizaciones no pueden permitirse el lujo de perder trabajadores, con el coste que acarrea de formación y adecuación de los nuevos empleados a la organización, es por ello necesario mimar al personal. Motivar al personal pasa por mantenerlos informados de las actividades que se realizan en la organización, garantizar la igualdad de trato, permitir que intercambien entre ellos sus conocimientos y experiencias, siendo esta además una forma barata de formar a los trabajadores, y restar incertidumbre sobre su futuro en la organización o en el proyecto.
- Las pequeñas ONGD's han de aprovechar la ventana al mundo que proporciona Internet para darse a conocer, la sociedad demanda transparencia y la publicación de las actividades que se realizan, de cómo se financian, de la información contable, de los resultados que se alcanzan... es una obligación moral de las organizaciones del tercer sector, tanto por el hecho de manejar fondos públicos como por el hecho de rendir cuentas y resultados y demostrar su buen hacer a todos los grupos que se relacionan o están interesados en la organización.

La elaboración de un plan de comunicación, se convierte en una importante herramienta de marketing que podría atraer nuevos recursos a la entidad.

## BIBLIOGRAFIA

AECID (2012): Normas de gestión, seguimiento y justificación de convenios y proyectos de ONGD'S y de acciones. Disponible en:

- [http://www.aecid.es/galerias/ONGD'ss/descargas/NUEVA\\_NORM\\_JUSTIF\\_2011/Guia\\_normas\\_ONGD'S\\_ACCIONES\\_marzo\\_2012.pdf](http://www.aecid.es/galerias/ONGD'ss/descargas/NUEVA_NORM_JUSTIF_2011/Guia_normas_ONGD'S_ACCIONES_marzo_2012.pdf) (consultado a 13 de mayo de 2013)
- ARIZA MONTES, J.A. Y VELASCO PORTERO, M.T. (2006): "La gestión de recursos humanos en las entidades no lucrativas", en Jiménez Escobar, J. y Morales Gutiérrez, A.C., (Directores): Dirección de entidades no lucrativas, Navarra, Cizur Menor, pp 389-417
- CODORNIU, J.M. (2009): "La transparencia y la rendición de cuentas en el Tercer Sector" en Cuadernos de debate 5, Madrid, Fundación Luis Vives, pp 13-56. Disponible en: [http://www.fundacionluisvives.org/foros\\_tercer\\_sector/5\\_foro\\_tercer\\_sector\\_\\_transparencia\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas\\_en\\_el\\_tercer\\_sector/](http://www.fundacionluisvives.org/foros_tercer_sector/5_foro_tercer_sector__transparencia_y_rendicion_de_cuentas_en_el_tercer_sector/) (consultado a 13 de mayo de 2013)
- COMISIÓN EUROPEA, (2010b): Comunicación y visibilidad. Manual de la Unión Europea en las acciones exteriores, Oficina de Cooperación de EuropeAid, Bruselas, Disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/index_es.htm) (consultado a 13 de mayo de 2013)
- COORDINADORA DE ONG PARA EL DESARROLLO-ESPAÑA (2001): Informe Sobre el Sector de las ONG 2011. (Méndez, E. Coord.), Madrid, Publicaciones Coordinadora. Disponible en: [http://informe2011.coordinadoraONGD's.org/uploads/Informe\\_Anuual\\_de\\_la\\_Coordinadora\\_ONGD'S\\_2011.pdf](http://informe2011.coordinadoraONGD's.org/uploads/Informe_Anuual_de_la_Coordinadora_ONGD'S_2011.pdf) (consultado a 13 de mayo de 2013)
- DE ASIS, A., GROSS, D, LILLO, E Y CARO, A. (2002): Manual de Ayuda Para la Gestión De Entidades No Lucrativas, Madrid, Fundación Luis Vives. Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/detalle/2686.html.es> (consultado a 13 de mayo de 2013)
- DELGADO TRUYOLS, A. (2011): "Las O.N.G. y la cooperación internacional: un replanteamiento debido a la crisis" en el Blog "¿hay Derecho?". Disponible en <http://hayderecho.com/2011/10/26/las-o-n-g-y-la-cooperacion-internacional-un-replanteamiento-debido-a-la-crisis/> (consultado a 13 de mayo de 2013)
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, N. (2002): Manual de Proyectos, Junta de Andalucía, ed. Corea Gráfica. Disponible en: <http://www.famp.es/racs/observatorio/DOC%20INTERES/MANUALPROY.pdf> (consultado a 13 de febrero de 2013)
- FUENTES PERDOMO, J.(2007): "Las organizaciones no lucrativas: necesidades de los usuarios de la información financiera" en Revista española del Tercer Sector, nº 6, mayo-agosto de 2007, Fundación Luis Vives. Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/online/> (consultado a 13 de febrero de 2013)
- FUNDACIÓN ADECCO, ASOCIACIÓN ACHALAY (2012, 2011, 2010 y 2009): "La ONG que yo quiero" disponible en: [http://www.fundacionadecco.es/SalaPrensa/PublicacionesEstudioCasos.aspx?Est\\_Id=116](http://www.fundacionadecco.es/SalaPrensa/PublicacionesEstudioCasos.aspx?Est_Id=116) (consultado a 12 de mayo de 2013)
- GAVILÁN, B., GUEZURAGA, N Y BEITIA P. (2008): Guía Básica para la Gestión Económica-Financiera en organizaciones no lucrativas, Bizkaia, Equipo del Observatorio del Tercer sector de Bizkaia. Disponible en: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17281/original/Guia\\_basica.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17281/original/Guia_basica.pdf) (consultado a 12 de mayo de 2013)
- GONZÁLEZ GÓMEZ, L. (2007): Guía para la Gestión de Proyectos de Cooperación al Desarrollo, Bilbao, Universidad de Antioquía, Instituto Hegoa. Disponible en: [http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/182/Guia\\_para\\_la\\_gestion.pdf?1309420633](http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/182/Guia_para_la_gestion.pdf?1309420633) (consultado a 12 de mayo de 2013)
- MEDINA REY, J. M. (2009): "Transparencia y buen gobierno en las ONGD'S", en Revista española del tercer sector, nº 11, enero-abril 2009, Fundación Luis Vives, pp.93-113.

- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2010): Seguimiento del PACI 2010. Disponible en: [http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Seguimiento\\_PACI\\_2010.pdf](http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Seguimiento_PACI_2010.pdf) (consultado a 12 de mayo de 2013)
- MONTERO SIMÓ, M.J., ARAQUE PADILLA, R.A. (2006): "La comunicación en una entidad no lucrativa", en Jiménez Escobar, J. y Morales Gutiérrez, A.C., (Directores): Dirección de entidades no lucrativas, Navarra, Cizur Menor, pp. 547-568.
- ROVIRA, M.R., JEREZ, F Y JOHANISOVA, N. (2012): "Transparencia y revisión de cuentas en las Entidades No Lucrativas. El caso de las Fundaciones" en Revista de Contabilidad y Dirección, Vol 14, año 2012, Barcelona, Edit Profit, pp 159-181.
- SHAPIRO, J.: Elaboración de un Presupuesto. Civicus. Disponible en: <https://www.civicus.org/new/media/Elaboracion%20de%20un%20propuesto%20Part%201.pdf> (consultado a 12 de mayo de 2013)
- SOLDEVILLA, P., CORDOBÉS, M., GIL, J. M. y VALENTÍN, S., (2008): El cálculo de presupuestos para entidades no lucrativas. Una aplicación práctica, Barcelona, L'Esplai.
- VALOR, C., DE LA CUESTA, M. (2006): "Estructura y Gestión Financiera de las Entidades Sin Ánimo de Lucro. Especial atención a la financiación privada" en Revista española del Tercer Sector, nº 2, enero-abril 2006, Fundación Luis Vives. Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/2/articulos/3773/> (consultado a 12 de mayo de 2013)
- Legislación consultada:
- AYUNTAMIENTO DE OVIEDO: Expediente 4380/2013/5 del por el que se convocan Subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo para la realización de Proyectos de Cooperación al Desarrollo. Disponible en: [http://www.oviedo.es/upload/web/parrafos/01847/docs/CONVOCATORIA\\_SUBVENCIONES\\_COOPERACION\\_2013.pdf](http://www.oviedo.es/upload/web/parrafos/01847/docs/CONVOCATORIA_SUBVENCIONES_COOPERACION_2013.pdf)
- AYUNTAMIENTO DE GIJÓN: Convocatoria de Subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo para la realización de Proyectos de Cooperación al Desarrollo. Disponible en: [https://sede-electronica.gijon.es/multimedia\\_objects/download?object\\_type=document&object\\_id=130149](https://sede-electronica.gijon.es/multimedia_objects/download?object_type=document&object_id=130149)
- DECRETO 71/1992, de 29 de octubre, por el que se regula el régimen general de concesión de subvenciones. (BOPA de 19 de noviembre de 1992)
- LEY 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado. (BOE núm. 15 de 17 de enero de 1996)
- LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (BOE núm. 162 de de 8 de julio de 1998)
- LEY 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. (BOE nº 310 de 27 de diciembre de 2002).
- LEY 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. (BOE núm. 276 de 18 de noviembre de 2003)
- LEY 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude (BOE nº 261 de 30 de octubre de 2012)
- ORDEN AEC/2909/2011, de 21 de octubre, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo. (BOE nº 261 de 29 de octubre de 2011)
- ORDENANZA por la que se regula el Régimen General

- de Subvenciones del Ayuntamiento de Oviedo. (BOPA de 23 de enero de 2010)
- ORDENANZA por la que se regula el Régimen General de Concesión de Subvenciones y Ayudas del Ayuntamiento de Gijón. (BOPA de 27 de enero de 2011)
- REAL DECRETO de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio (BOE núm. 289, de 16 de octubre de 1885)
- REAL DECRETO 1740/2003, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. (BOE nº 11 de 13 de enero de 2004).
- REAL DECRETO 519/2006, Estatuto de los Cooperantes. (BOE núm. 114 de 13 de mayo de 2006)
- REAL DECRETO 887/003, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones. (BOE nº 176 de 25 de julio de 2006)
- REAL DECRETO 1515/2007, de 16 de noviembre por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas. (BOE nº 279 de 21 de diciembre de 2007)
- REAL DECRETO 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional. (BOE nº 154 de 25 de junio de 2010)
- REAL DECRETO 1517/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, (BOE nº 266 de 4 de noviembre de 2011)
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE nº 276 de 16 de noviembre de 2011)
- REAL DECRETO 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos (BOE 283 de 24 de noviembre de 2011)
- RECOMENDACIÓN 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas, (Diario Oficial de la Unión Europea L 124 de 20.5.2003).
- RESOLUCIÓN de 27 de marzo de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a Organizaciones no Gubernamentales con destino a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo y sensibilización. (BOPA de 18 de abril de 2009)
- RESOLUCIÓN de 22 de abril de 2009, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se establece el procedimiento para la obtención de la calificación por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y para su revisión y revocación, (BOE nº 123 de 21 de mayo de 2009).
- RESOLUCIÓN de 4 de enero de 2011, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se modifican las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, a Organizaciones no Gubernamentales con destino a la realización de proyectos de cooperación al desarrollo, acción humanitaria y educación para el desarrollo y sensibilización (BOPA de 17 de enero de 2011)
- RESOLUCIÓN de 31 de octubre de 2011, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la que se aprueban las normas de gestión, seguimiento y justificación de las subvenciones concedidas para la ejecución de convenios, proyectos y acciones de cooperación para el de-

sarrollo. (BOE núm. 282 de 23 de noviembre de 2011)

RESOLUCIÓN de 26 de marzo de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueba el Plan de Contabilidad de pequeñas y medianas entidades sin fines lucrativos.(BOE nº 85 de 9 de abril de 2013)

## LOS HAITIANOS, “CIUDADANOS DE TERCERA CLASE”: LA CASUÍSTICA DOMINICANA.

---

Nerys García Cuevas  
Coordinadora de Educación del IEPC-República Dominicana. Directora de la Fundación Ferries del Caribe. Maestría en Educación Social por la Universidad Intec. Doctoranda en el Programa de doctorado de la Universidad de Oviedo, España.

### RESUMEN

El racismo subyacente que pervive como herencia histórica del Colonialismo Europeo (específicamente de la Francia Imperial y la España Imperial, Siglos XVI-XVIII). En el país, la problemática de la inmigración haitiana y sus descendientes en la Rep. Dominicana, se centra, principalmente, en las múltiples formas de discriminación y en los impedimentos de igualdad e inserción social que sentencian a estos hombres y mujeres, casi de por vida, como “ciudadanos de tercera clase”.

### PALABRAS CLAVES

Ciudadanos de tercera clase, inmigración, discriminación.

### ABSTRACT

The underlying racism that survives as a historical legacy of European colonialism (specifically France and Spain Imperial Imperial, XVI-XVIII Centuries). In the country, the problem of Haitian immigration and their descendants in the Dominican Republic, focuses mainly on the multiple forms of discrimination and impediments to equality and social inclusion that sentence these men and women, almost by life as “third class citizens”.

### KEYWORDS

Third class citizens, immigration, discrimination.

### RÉSUMÉ

Le racisme sous-jacente qui reste en héritage historique du colonialisme européen (spécifiquement de la France impérial et l'Espagne Impérial, siècles XVI-XVIII). Dans le pays, la problématique de l'immigration haïtienne et leurs descendants dans la Rép. dominicaine vise principalement à de multiples formes de discrimination et dans les obstacles à l'égalité et l'insertion sociale que sentencian à ces hommes et femmes, près de la vie, comme “citoyens de troisième classe”.

### MOTS-CLÉS

Des citoyens de troisième classe, l'immigration, la discrimination.



## LOS HAITIANOS, “CIUDADANOS DE TERCERA CLASE”: LA CASUÍSTICA DOMINICANA.

Nerys García Cuevas  
Coordinadora de Educación del IEPC-República Dominicana. Directora de la Fundación Ferries del Caribe. Maestría en Educación Social por la Universidad Intec. Doctoranda en el Programa de doctorado de la Universidad de Oviedo, España.



Cañaveral. El fallo del Tribunal Constitucional chorrea sangre Editorial de 7dias.com.do

### Temas a tratar

En este tema tendremos presente varios términos claves: migración, nacionalidad y ciudadanía. La migración se define como el flujo de personas que va y viene de un territorio a otro en busca de mejores condiciones de vida, nacionalidad es la pertenencia y vínculo socio-jurídico que tiene una persona donde se le reconoce sus deberes y derechos; y ciudadanía la defino como protección, pertenencia, justicia, amparo, tomando en cuenta que el Estado es el responsable de asumir y proteger a los ciudadanos de una nación y ofrecer todas las prerrogativas jurídicas y sociales que corresponden dentro de una comunidad.

La inmigración haitiana inicia en el siglo pasado a partir del 1917, durante el gobierno de intervención militar norteamericano y luego bajo acuerdos realizados por los Estados de ambas partes de la isla. Los haitianos

venían a la República Dominicana al corte de la caña a los ingenios durante la consolidación de la industria azucarera. Los haitianos suplieron la mano de obra para la zafra (azucarera), la gran mayoría, se quedaban en los asientos (centros) azucareros desempeñando otro tipo de labor. Hasta 1970, los braceros y sus familias (ya dominicanas) de segunda y tercera generación, no representaban un problema para el país, a pesar del antihaitianismo latente durante las dictaduras de Trujillo y Balaguer. Siempre lo han visto como recursos manufactureros, mano de obra barata y necesaria.



Pedrito Guzmán dominicano

Cuando la industria azucarera entró en pleno declive, en la década de 1990, los migrantes se incorporaron a otras labores agrícolas (arroz, gandules, habichuelas), trabajos domésticos, construcción urbana y negocios informales (vendedores ambulantes), los sectores herederos de la ideología trujillista antihaitiana forjaron en la opinión pública que este fenómeno representaba una amenaza para este país.

El haitiano, siempre fue en el discurso conservador o liberal, aquel que rompe el “equilibrio de la raza”, el negro, bruto y sin educación, un individuo que se caracteriza por hablar patuá (todas expresiones de discriminación y de racismo). Al haitiano no se le reconoce como una persona que aporta en la sociedad dominicana, los MCS y los diputados empezaron a hablar de gasto social en los hospitales por las parturientas haitianas, etc. (durante las reformas impulsadas por el PLD a finales de la década de 1990) Ahora en la actualidad se le ha despojado a muchos de

su acta de nacimiento (mediante una resolución emitida por la JCE en 2007) inclusive a aquellos que han nacido en el país, durante más de cuatro décadas. Llegándose a posiciones extremas y mezclando problemáticas de falta de regularización de la migración actual con los derechos civiles adquiridos por los dominicanos de ascendencia haitiana.

Los ultranacionalistas argumentan que su presencia atenta contra la soberanía nacional y que además implican una carga “social” para el Estado Dominicano, quien tiene que asumir gastos en los servicios básicos como garantía de los derechos humanos, asunto para lo que no está en capacidad de cumplir el Estado. Otros argumentan que restan valor al empleo, dado que los migrantes haitianos aceptan trabajos que los/as dominicano/as en las condiciones dadas no aceptarían.

Fruto de ese antihaitianismo creado por los patrioteristas neotrujillistas, aplicando una política de nazi, el Tribunal Constitucional ha dejado sin la nacionalidad a cerca de 244 mil dominicanos y dominicanas, y ha ordenado auditar los libros de registro civil desde 1929 hasta la fecha, para despojar de su nacionalidad a todo el que haya sido inscrito de padres o madres en condición “ilegal”, ordenando y quitándole desde ya el acta de nacimiento, aludiendo que son haitianos por tener padres o abuelos de nacionalidad haitiana, que tienen hasta tres y cuatro décadas viviendo en el país. Este argumento de despojarlos de su nacionalidad lo hacen efectivo mediante la reforma constitucional del 26 de enero del 2010, aplicando una ley de forma retroactiva, y apoyada que en uno de sus artículos reza que todo hijo de ilegal no se considera dominicano. Mientras que el art. 18, numeral 2, reza: “son dominicanas y dominicanos quienes gocen de la nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigencia de esta Constitución (2010).

Desde 2007 se libra una batalla en la Corte Interamericana por repatriaciones masivas y ahora por violación y desconocer derechos fundamentales. El país se ha visto en numerosos sometimientos y condena de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos con Sede en Costa Rica. El caso más famoso que tenemos es

el de las hermanas Yean y Bosico (2005). Quienes fueron despojadas de su acta de nacimiento impidiéndoles el derecho a una nacionalidad y a la educación. El Estado Dominicano a través de sus autoridades del Registro Civil les negó a las niñas Yean y Bosico la emisión de sus actas de nacimiento, a pesar de que ellas nacieron en el país, y violando la Constitución de la República Dominicana vigente en ese momento, que expresa el principio de *jus soli* = (derecho del suelo) para determinar quienes son nacionales dominicanos. La Corte señaló que el Estado mantuvo en una situación de ilegalidad y vulnerabilidad social, la dimensión fue más grave porque se trataban de unas menores. Con este hecho se violaron varios artículos de los Derechos humanos tales como: derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, artículo 6, derechos del niño (19), derecho a una familia y el derecho a un nombre y una nacionalidad.

No muy en el fondo, los argumentos del Estado Dominicano dan cuenta de que se les considera ciudadanos de tercera categoría: una casuística dominicana para los nacidos en Rep. Dominicana de origen haitiano. Gracias al poder de los conservadores, patrioteristas y al antihaitianismo. En Dominicana no es igual que un cubano o un chino haya entrado de forma ilegal (a uno se le protege por ser blanco y a otro se le niega la posibilidad por ser negro).

Adela Cortina, cuando se refiere a Ciudadanos del Mundo es una categorización para aquellos que pueden traspasar fronteras y tienen los medios económicos para hacerlo, que tienen las garantías necesarias para vivir dignamente dentro de un Estado de bienestar que le garantice los medios necesarios pero a aquellos llamados “ciudadanos”, que se les niega la posibilidad de poder circular libremente, de tener un territorio, un nombre y un apellido que aún las sociedades no han desarrollado los medios para que estas personas puedan hacer práctica de ser ciudadanos donde haya justicia e igualdad para todos sin importar color ni credos. Simplemente ser ciudadanos sin decir quien soy y de donde vengo. Desde mi humilde punto de vista creo que en la sociedades modernas solo son ciudadanos aquellos que son visibilizados con acceso a

los servicios básicos, internet o medios de comunicación abierta, pero hoy en día existen los invisibilizados, que son aquellos que se les niega la posibilidad de tener una nacionalidad (que son hijos de los braceros y que tienen origen haitiano, y que llegaron a estas tierras en búsqueda de mejores oportunidades, se casaron y tuvieron hijos tras generaciones y hoy se les niega un acta de nacimiento). Estos hijos del mundo que se les quita sus raíces son a lo que llamo ciudadanos de tercera categoría, es un término más de discriminación y de invisibilidad que se les impone a tantas personas que tienen derecho a tener y ser parte de un territorio.

La sentencia 0168-13 emitida el 23 de septiembre del 2013 por el Tribunal Constitucional, es un hecho más que fabrica ciudadanos de tercera categoría violando varios principios entre ellos, el debido proceso de ley al pretender despojar el derecho adquirido de la nacionalidad a miles de personas sin causa comprobada, el principio de favorabilidad a la persona, el de irretroactividad de la ley, el carácter vinculante de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los derechos del niño a la identidad y a la nacionalidad. El Estado dominicano debe respetar su propia legalidad y garantizar el Estado de derecho respetando los derechos fundamentales de la población sin discriminación.

Finalmente, en pleno siglo XXI debemos tener una mirada diferente, ser abierto, tener una ética nueva hacia lo que llamamos solidaridad, ver a los demás como seres humanos y lograr que seamos personas con sentido común y diverso. “No hay Ciudadano ilegal”



Dominicanos de ascendencia haitiana luchan por sus derechos.

Ariel Díaz-Alejo/ Acento.com.do

## Bibliografía

1. Adela Cortina, Ciudadanos como protagonistas
2. Constitución de la República Dominicana 2010
3. Adela Cortina, Ciudadanos del mundo.
4. Acento. Com.do
5. Sentencia Septiembre del Tribunal Constitucional 2013
6. [https://secure.avaaz.org/es/petition/Evitar\\_el\\_despojo\\_de\\_la\\_nacionalidad\\_y\\_garantizar\\_los\\_DDHH\\_de\\_dominicanos\\_de\\_ascendencia\\_haitiana\\_en\\_Rep\\_Dominicana/?tFTdxfb](https://secure.avaaz.org/es/petition/Evitar_el_despojo_de_la_nacionalidad_y_garantizar_los_DDHH_de_dominicanos_de_ascendencia_haitiana_en_Rep_Dominicana/?tFTdxfb)

### Extracto de la demanda hecha a la Rep. Dominicana por inviolabilidad de las leyes y la falta de reconocimiento y negación de las dominicanas Yean y Bosico.

“La Comisión alegó en su demanda que el Estado, a través de sus autoridades del Registro Civil, negó a las niñas Yean y Bosico la emisión de sus actas de nacimiento, a pesar de que ellas nacieron en el territorio del Estado y de que la Constitución de la República Dominicana establece el principio del ius soli para determinar quienes son ciudadanos dominicanos. La Comisión señaló que el Estado obligó a las presuntas víctimas a permanecer en una situación de continua ilegalidad y vulnerabilidad social, violaciones que adquieren una dimensión más grave cuando se trata de menores, toda vez que la República Dominicana negó a las niñas Yean y Bosico su derecho a la nacionalidad dominicana y las mantuvo como apátridas hasta el 25 de septiembre de 2001. Según la Comisión, la niña Violeta Bosico se vio imposibilitada de asistir a la escuela por un año debido a la falta de documentos de identidad. La inexistencia de un mecanismo o procedimiento para que un individuo apele una decisión del Registro Civil ante el Juez de Primera Instancia, así como las acciones discriminatorias de los oficiales del Registro Civil que no permitieron a las presuntas víctimas obtener sus actas de nacimiento, son igualmente alegadas por la Comisión como violaciones a determinados derechos consagrados en la Convención. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado que otorgue una reparación que comprometa una plena satisfacción por las presuntas violaciones de derechos ocurridas en perjuicio de las niñas. Además, pidió que el Estado adopte las medidas legislativas o de otra índole, necesarias para garantizar el respeto a los derechos consagrados en la Convención y establezca directrices que contengan requisitos razonables para la inscripción tardía de nacimiento y no impongan cargas excesivas ni discriminatorias, con el objeto de facilitar los registros de los niños dominico-haitianos.

*Fecha de interposición de la denuncia ante la Comisión: 28 de octubre de 1998*

*Fecha de interposición de la demanda ante la Corte: 11 de julio de 2003 “*



## EL TUTOR FRENTE A LA EDUCACIÓN A DISTANCIA: CONCEPCIONES, FUNCIONES Y ESTRATEGIAS TUTORIALES .

---

Noemí Rodríguez Fernández  
Dra. en Ciencias de la Educación por la Universidad de  
Oviedo. Pedagoga del Instituto de Estudios para la Paz,  
Oviedo (España).

### RESUMEN

En la educación a distancia las funciones desarrolladas durante todo el proceso de enseñanza-aprendizaje son llevadas a cabo por un equipo formado por especialistas y expertos en diferentes disciplinas. El docente a distancia es un profesional que forma parte de un equipo multidisciplinar de expertos y especialistas que orientan de modo coordinado sus acciones a la optimización del proceso de enseñanza-aprendizaje y a satisfacer las necesidades de aprendizaje de sus educandos.

La función tutorial es uno de los pilares sobre los que se consolida la educación a distancia. El tutor es un profesor encargado de orientar, motivar y guiar al estudiante tanto en los aspectos propios de la disciplina como en el cómo estudiar o cómo aprovechar mejor los materiales de estudio y consulta. Aunque la educación a distancia requiere de un alto grado de compromiso y autogestión, el educando no se encuentra solo sino que dispone de un referente humano, el tutor, que le orienta y anima a lo largo de todo su proceso de aprendizaje. No debemos olvidar que uno de los hándicaps mayores de la educación no presencial es el alto índice de abandonos de los estudiantes. En algunas instituciones la gestión de las tutorías es fundamentalmente presencial, en otras se limita al contacto mediatizado a través del correo electrónico, el teléfono... y en muchas otras, la acción tutorial se desarrolla a través de una combinación de las anteriormente señaladas. Los modelos tutoriales varían de acuerdo a la organización de cada institución y los tutores deben conocer, además de los aspectos de la disciplina objeto de estudio, las características de la educación a distancia, de los materiales utilizados y de la andragogía.

### PALABRAS CLAVES

Educación a Distancia; Tutor/a; Tutoría

### ABSTRACT

In distance education functions performed throughout the process of teaching and learning are carried out by a team of specialists and experts in different disciplines. The teacher is a professional remote part of a multidisciplinary team of experts and specialists who guide so coordinated their actions to optimize the teaching-learning process and meet the learning needs of their students .

The tutorial function is one of the pillars on which education is consolidated below. The tutor is a teacher assigned to direct , motivate and guide the student in both the aspects of the discipline and how to study or how to better study materials and consultation. Although distance education requires a high degree of commitment and self-management , the student is not alone but has a human referent, the tutor , who guides and encourages throughout the learning process . We must not forget that one of the major handicaps of distance education is the high dropout rate of students. In some institutions management is fundamentally face tutorials in other media coverage is limited to contact via email, phone ... and in many others, the tutorial is developed through a combination of the above mentioned . Tutorials models vary according to the organization of each institution and tutors should also be aware of the aspects of the discipline under study , the characteristics of distance education , materials used and andragogy .

### KEYWORDS

Distance Education; Tutor / a; Tutoring

### RÉSUMÉ

Dans l'enseignement à distance des fonctions développées pendant tout le processus d'enseignement-apprentissage sont menées par une équipe composé de spécialistes et des experts dans différentes disciplines. L'enseignant à distance est un professionnel fait partie d'une équipe pluridisciplinaire d'experts et des spécialistes

qui guident de façon coordonnée ses actions à l'optimisation du processus d'enseignement-apprentissage et à satisfaire les besoins d'apprentissage de leurs élèves.

La fonction didacticiel est l'un des piliers sur lesquels la consolidation de l'éducation à distance. Le tuteur est un professeur chargé d'orienter, motiver et guider l'étudiant tant dans les aspects propres de la discipline comme dans le comment étudier ou comment exploiter au mieux les matériaux d'étude et de consultation. N'oublions pas que l'un des handicaps majeurs de l'éducation non oculaire est le taux élevé d'abandons des étudiants. Dans certaines institutions la gestion du tutorat est essentiellement oculaire, dans d'autres se limite au contact — par l'intermédiaire du courrier électronique, le téléphone... et dans de nombreuses autres, l'action didacticiel se déroule à travers une combinaison des susmentionnées. Les modèles didacticiels varient en fonction de l'organisation de chaque institution et les tuteurs doivent connaître, outre les aspects de la discipline faisant l'objet d'étude, les caractéristiques de l'éducation à distance, des matériaux utilisés et de la enfin.

#### **MOTS-CLÉS**

Éducation à distance; tuteur/au; tutorat

## EL TUTOR FRENTE A LA EDUCACIÓN A DISTANCIA: CONCEPCIONES, FUNCIONES Y ESTRATEGIAS TUTORIALES.

Noemí Rodríguez Fernández  
Dra. en Ciencias de la Educación por la Universidad de Oviedo. Pedagoga del Instituto de Estudios para la Paz, Oviedo (España).

### 1.-¿QUÉ ES UN TUTOR?

Dejando a un lado los diferentes debates de tipo tanto etimológico<sup>1</sup> como semántico que ponen en tela de juicio el pertinente uso del término tutor frente a otros tales como asesor, guía e incluso mentor, el referente a la tutoría ha sido histórico desde los inicios de la educación a distancia<sup>2</sup>, entendiendo la acción tutorial como el conjunto de tareas de quién interactúa con el educando a distancia, respecto de los contenidos y procesos de aprendizaje. Con la finalidad de adentrándonos, más en profundidad, en la definición de los términos “tutor” y “tutoría”, dentro de las instituciones de enseñanza y aprendizaje abiertos y a distancia, podemos tomar como marco de referencia dos definiciones llevadas a cabo por dos especialistas en la materia, como el caso de la establecida por García Aretio (1999a: 18), que habla del tutor como:

“Profesor orientador del alumno que da respuesta por correo a las dudas presentadas por éste, devuelve los trabajos corregidos, anima al estudiante para que no abandone los estudios e incluso mantiene contactos presenciales con él.”

Ezequiel Ander-Egg, en su diccionario de pedagogía (1997), define la tutoría como:

1 El término tutor proviene del latín “tutor-tutoris” y alude a quien lleva a cabo el papel de defender, guardar, preservar, sostener, sustentar y socorrer. Parece ser que este término fue introducido en los sistemas a distancia por la Open University de Inglaterra fundada en 1969.

2 Tomamos como núcleo de referencia la definición de educación a distancia establecida por el Dr. García Aretio (2001:39): “Sistema tecnológico de comunicación bidireccional (multidireccional) que puede ser masivo, basado en la acción sistemática y conjunta de recursos didácticos y el apoyo de una organización y tutoría, que, separados físicamente de los alumnos, propician en éstos un aprendizaje independiente (cooperativo)”.

“La acción de ayudar, guiar, aconsejar y orientar a los alumnos por parte de un profesor (...).”

En ambas definiciones queda presente la figura del tutor como profesor orientador que ayuda al educando a lo largo de todo el proceso de enseñanza-aprendizaje. Con relación a la definición establecida por García Aretio se aborda el ámbito de la acción tutorial más de tipo afectivo, emocional y personal, cuando se habla de “animar al estudiante”. Esta definición nos acerca, además de a una acepción más concreta de la figura del tutor, a las propias tareas que tiene que ejercer, unas más técnicas, como la de corregir trabajos y otras menos técnicas como la de animar al estudiante a lo largo de todo su proceso de aprendizaje para que no se sienta solo y abandonado en toda su andadura por el sistema. En la primera definición se muestra también la posibilidad de que el tutor evalúe los trabajos de los educandos. Se refleja también como la acción tutorial debe ir encaminada también a procurar el no abandono de los estudiantes durante su proceso de aprendizaje. Tal y como establece Cabero (2008: 16):

“(…) frente a la tarea de tutorización de una acción presencial que usualmente surge a reclamo del estudiante, en este caso, el profesor debe adoptar una posición más activa, interviniendo e indagando sobre situaciones problemáticas que vayan apareciendo a lo largo del proceso.”

Pero, ¿que caracteriza al tutor adscrito a las instituciones educativas a distancia? El tutor en la educación a distancia adquiere un rol más activo, no espera a que el educando se “acerque” a él, como es común en la educación presencial, sino que busca al estudiante durante todo el proceso educativo orientándole y motivándole para que no se sienta solo durante su andadura educativa a distancia. La sensación de soledad y de falta de atención tutorial y docente son factores claves en la decisión, tomada por un discente, de no seguir adelante. Atendiendo a datos del Instituto Nacional de Estadística-INE, el índice de abandonos por parte del discente en las instituciones educativas a distancia es mucho mayor que en las instituciones educativas presenciales. Entre las posibles causas podemos

destacar a modo de síntesis, y atendiendo al estudio llevado a cabo por Morgan y Tam<sup>3</sup> (1999), las siguientes: 1.-Barreras de situación: poco apoyo familiar (falta de tiempo libre, problemas económicos y problemas con el ambiente de estudio). 2.-Barreras de disposición: problemas personales con el estudio como la falta de claridad en las metas y los problemas de manejo de tiempo. 3.-Barreras institucionales: problemas con el cronograma del curso (materiales del curso que llegan tarde, poca retroalimentación en las asignaturas, poca comunicación con los docentes, falta de claridad en cuanto a los aspectos que eran esenciales en el curso y estructura inflexible del curso), problemas para que el docente devuelva una llamada (duplicaciones en los contenidos del curso, contenido del curso equivocado o desactualizado, problemas con los recursos adicionales, diseño de la unidad y asuntos de calidad), torpezas burocráticas y cambios desconcertantes en el curso. 4.-Barreras epistemológicas: dificultades para simpatizar con los contenidos, incongruencia en los requisitos de evaluación, falta de experiencias prácticas y falta de conocimientos requeridos para el curso.

Javier Callejo (2001) desarrolla una interesante investigación sobre el abandono de los estudiantes en la educación a distancia de la Universidad Nacional de Educación a Distancia-UNED. Estudio que aborda la evolución de los estudiantes desde el largo plazo y en donde se pone de manifiesto que sobre el 8% de las personas que se han matriculado en alguna de las carreras universitarias de la UNED, a lo largo de los dos últimos decenios, han obtenido la titulación que buscaban.

Carrión (2005) expone tomando también el caso de la UNED, que de una entrada global de 102.300 matriculados, a partir del año que comenzó su actividad, ocho más tarde, en 1981, se había dado un abandono del 72% (73.656 estudiantes) y sólo el 1% de licenciados (1.023

estudiantes). En este caso se diferencian dos tipos de abandonos: abandono sin comenzar (non-starters), el de aquellos estudiantes que no se han examinado nunca a pesar de haber estado matriculados uno o varios años y abandono real (drop-out), el de aquellos estudiantes que llegan a examinarse antes de dejar la carrera, habiendo obtenido una o varias calificaciones en el período en que estuvieron matriculados. El abandono global resultaría de la suma de los dos. En el caso de la UNED, el volumen estimado para el primer tipo de abandono, desde 1973 hasta 1981, fue del 58%. De esta manera quedarían en abandono real un 14%, es decir, sólo uno de cada cinco abandonos es real. Permanecer en la UNED más de un año, en el caso del abandono sin comenzar, es la excepción pues un 86% abandonan después del primer año.

El caso de la Universidad Oberta de Catalunya-UOC no es más alentador, según datos facilitados por la propia institución<sup>4</sup>, en el curso académico 2011-2012 se contabilizó un total de 4.932 estudiantes, en los cinco grados seleccionados y ese mismo año finalizan los citados estudios sólo 174 estudiantes.

Otro caso de enseñanza no superior es el del Centro Nacional de Educación Básica a Distancia (CENEBAD), ahora denominado Centro para la Innovación y el Desarrollo de la Educación a Distancia-CIDEAD<sup>5</sup>, el abandono sin comienzo fue del 25%, frente a un 47% para el caso del abandono real.

Según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística-INE, en la educación presencial superior relativo al curso académico 2006-2007, se matricularon en universidades públicas 1.268.031 educandos. De estos 127.396 abandonaron sus estudios universitarios de grado. Un 10,05% abandonaron sus estudios en universidades públicas frente al más del 70% del índice de abandonos en la educación a distancia.

Panchi y Chávez (2005) presentan los datos extraídos de una investigación "Factores relacionados con el abandono de estudios de los alumnos de educación su-

<sup>4</sup> En una entrevista realizada a la directora operativa de desarrollo de la función tutorial de la UOC.

<sup>5</sup> CIDEAD-Centro para la Innovación y el Desarrollo de la Educación a Distancia. (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte). <http://www.cidead.es/>

<sup>3</sup> Morgan y Tam presentan en este sitio web: <http://www.uned.ac.cr/servicios/global/administracion/costos/articulos/desercion.html>, los resultados de un estudio cualitativo realizado en la Universidad de Sydney, Australia, cuyo atractivo es mostrar que detrás de las razones comúnmente declaradas por los educandos para abandonar sus estudios (como falta de tiempo), existen otras razones que vale la pena identificar. También Blackham (1977) establece como uno de los problemas más frecuentes que llegan al tutor-orientador el abandono de los discentes.

perior a distancia. Una experiencia” donde se muestran los siguientes resultados: un 27% de los estudiantes abandonaron la formación impartida. Los estudiantes que abandonaron manifestaron como uno de los motivos principales los problemas de asesoramiento por parte del tutor (20%) y falta de relación con el resto de los compañeros (6%). Además los estudiantes que no abandonaron los estudios manifestaron obstáculos que les están impidiendo concluirlo. El principal obstáculo que manifestaron fue el de fallos en la interacción con sus directores de tesis (32%) que incluía dificultades para las asesorías, desinterés del tutor de tesis, desmotivación por no tener respuesta y cambio de tutor.

El tutor, en la educación a distancia, debe animar y motivar al estudiante y comunicar, en su caso, a todo el equipo docente del curso los motivos por los que el educando no se siente cómodo o desea abandonar los estudios en cuestión (la interacción continua entre discente y tutor facilita la información de la situación en la que se encuentra el estudiante con relación a su estado anímico y motivacional) con el fin de que de manera coordinada y consensuada se trate de evitar el abandono del discente y se corrijan aquellos aspectos que siendo propios de la institución educativa inciden directa o indirectamente en la decisión del estudiante de no seguir adelante.

## 2-EL ROL Y LAS CUALIDADES DEL TUTOR A DISTANCIA

El tutor a distancia es un docente encargado de orientar, motivar y guiar al estudiante en los contenidos objetivo de estudio y en el cómo estudiar a distancia, orientándole, induciéndole y alentándole para que no se sienta solo en su aprendizaje a distancia. Fainholc (1999: 89) define el rol del tutor como:

“El apoyo temporal que brinda a los estudiantes para permitir, en un espacio real o virtual, que éstos ejecuten su nivel justo de potencialidad para su aprendizaje, más allá de la competencia corriente de habilidades que poseen y con las cuales ingresan a la situación de enseñanza. Por lo tanto todo tutor debería realizar constantes monitoreos del progreso de los estudiantes en varios sentidos, al mismo tiempo que, y esto es lo

más importante, favorecer que éstos los realicen por sí mismos, y también del momento que el aprendizaje se ejecuta en el espacio que media entre lo que la persona ya sabe y puede hacer y lo que selecciona y procesa activamente (primero con guía didáctica, luego por sí mismo) como información significativa para construir un nuevo significado y desarrollar nuevas competencias.”

El tutor es la persona clave para dar información a los estudiantes sobre los diferentes recursos didácticos disponibles en una asignatura específica como artículos especializados, sitios web..., estando en condiciones para opinar sobre los avances en el campo objeto de estudio y ayudando, a su vez, a descubrir los propios puntos de vista sobre ciertas cuestiones dando lugar al desarrollo de nuevas ideas por parte del discente. La retroalimentación recibida por parte de los tutores en las evaluaciones tanto de tipo formal como informal es fundamental. La evaluación es también, aparte de un proceso calificador, una oportunidad de aprender si cuidamos en todo el proceso de enseñanza-aprendizaje de la retroalimentación recibida.

Procedemos a establecer un perfil básico en torno a la figura del tutor. Nos referimos al tutor orientador y facilitador del aprendizaje que utiliza para ello diferentes recursos didácticos. Según palabras del propio García Aretio (1999a: 302):

“El tutor deberá esforzarse en personalizar la educación a distancia mediante un apoyo organizado y sistemático, que posibilite el estímulo y orientación individual, la facilitación de las situaciones de aprendizaje y la ayuda para resolver las dificultades del material didáctico de apoyo al estudio independiente.”

De cualquier modo, la función tutorial es uno de los pilares sobre los que se consolida la educación a distancia. Se denomina de este modo a la relación orientadora del profesor-tutor para con sus educandos sobre la comprensión de los contenidos, la interpretación de las consignas operacionales, el momento y la forma adecuados para la realización de trabajos, ejercicios o autoevaluaciones, y en general para la aclaración puntual y personalizada de

cualquier tipo de duda. En algunos sistemas la gestión de tutorías tiene determinadas sesiones obligatorias presenciales y/o grupales; en otros, se limita al contacto mediatizado a través del uso del correo electrónico, la videoconferencia..., y en muchas otras instituciones se adopta una combinación de las anteriores variantes. Así los modelos tutoriales varían entonces, de acuerdo a la organización y planificación de cada institución, entre individuales o colectivos, presenciales o a distancia y obligatorios u optativos, y se presentan según distintas combinaciones entre tales variables. En todos los casos los docentes tutores no solamente son especialistas en el área de conocimiento motivo de estudio, sino que también deben estar adecuadamente capacitados para el ejercicio de esa importante y particular función, conociendo las características de la educación a distancia, de los materiales utilizados y de la andragogía. Si bien la educación a distancia requiere de un alto grado de compromiso y autogestión por parte del estudiante, éste no se encuentra de modo alguno solo frente al material sino que dispone todo el tiempo de un referente humano con el que interactuar, su tutor, capaz de orientarlo, inducirlo y alentarle en su aprendizaje conceptual, procedimental y actitudinal.

El cómo debe ser un tutor o qué cualidades debe reunir se han convertido paulatinamente en unas de las principales ocupaciones de la educación a distancia. Ya en 1976 la Open University realizaba una investigación sobre las características de los tutores, investigación que analizaremos en profundidad más adelante. Chong en el 2009 elabora una interesante tesis doctoral en la cual se lleva a cabo un diagnóstico a partir de lo que los actores del proceso educativo entienden por tutoría influyendo las diferentes interpretaciones conceptuales en la consecución de los objetivos deseados por tutores y tutorandos.

Al hablar de las cualidades nos estamos refiriendo al conjunto de caracteres, tanto naturales como adquiridos, que determinan la manera de ser de alguien y que en consecuencia inciden, en este caso, en el proceso de aprendizaje del educando. Se debe ser muy sensato y racional a la hora de tratar de identificar y establecer las características del tutor en la educación a distancia, para así no caer en idealismos. Han sido varios los au-

tores que han trabajado las cualidades de un buen tutor como el caso de Sánchez, que en 1979 seleccionaba una serie de características entresacadas de trabajos de Jones, Balay y Cox, de entre aquellas que aparecían con más frecuencia. En este caso, las cualidades del tutor ideal serían las siguientes: autenticidad, madurez emocional, buen carácter y sano sentido de la vida, comprensión de sí mismo, capacidad empática, inteligencia y rapidez mental, cultura social, estabilidad emocional, confianza inteligente en los demás, inquietud cultural y amplios intereses, liderazgo, etc. Por otra parte, García Aretio (1999b) establecerá también una serie de cualidades básicas que debe cumplir un buen tutor: 1.-Cordialidad: como la capacidad de hacer que las personas que tratan con nosotros se sientan bienvenidas, respetadas y cómodas. El tutor debe mostrarse cordial ante sus discentes en los distintos tipos de contacto utilizado: lenguaje corporal, gestos, tono de voz, lo que se dice y cómo se dice. 2.-Aceptación: aprobar (en el sentido de aceptar) la realidad del estudiante a través de la comunicación con éste por distintas vías es fundamental para que el educando se sienta merecedor de respeto y atención. 3.-Honradez: el tutor no debe crear en el educando expectativas falsas debiendo cuidar los sentimientos con honestidad. El tutor no debe adoptar actitudes prepotentes para con sus tutelados. 4.-Empatía: el tutor debe tener la capacidad de ponerse en la situación del otro, en este caso del educando, para ello deberá saber escuchar de forma activa e inteligente mostrando en todo momento interés por lo que se le cuenta y mostrando también un alto grado de comprensión y respeto.

Esta clasificación de García Aretio alude a las cualidades humanas del buen tutor en la educación a distancia dejando a un lado las cualidades técnicas y las relativas al manejo y conocimiento de los aspectos psicológicos y pedagógicos propias, como no, del tutor. Por lo tanto al hablar de cualidades idóneas del tutor en la educación a distancia podemos señalar:

- Cualidades humanas: cordialidad, aceptación, honradez y empatía. El tutor ha de ser buen observador y hábil para tratar los diferentes problemas que se presenten.

- Conocimiento de los aspectos psicológicos y pedagógicos que influyen en la acción tutorial: como las características evolutivas de la edad de los educandos, las contradicciones e inseguridades de cada edad, los estilos de influencia del profesor- tutor, el modo de motivar y activar al estudiante, etc.

- Cualidades técnicas: el saber hacer del tutor, la capacidad de adaptar su lenguaje al del estudiante, de respetar los aspectos más personales de éste, así como su originalidad y creatividad. El tutor debe ayudar al educando en la mayor parte de los campos.

Según autores como Pastor y Román (1979), el perfil de habilidades del tutor se establece en tres dimensiones (figura 1.1):

- Cualidades humanas (el SER del tutor): la empatía, la madurez intelectual y afectiva, la sociabilidad, la responsabilidad y la capacidad de aceptación.

- Cualidades científicas (el SABER del tutor): conocimiento de la manera de ser del discente, de los elementos pedagógicos para conocerlos y ayudarlos.

- Cualidades técnicas (el SABER HACER del tutor): trabajar con eficacia y en equipo formando parte de proyectos y programas consensuados para la formación de los estudiantes.

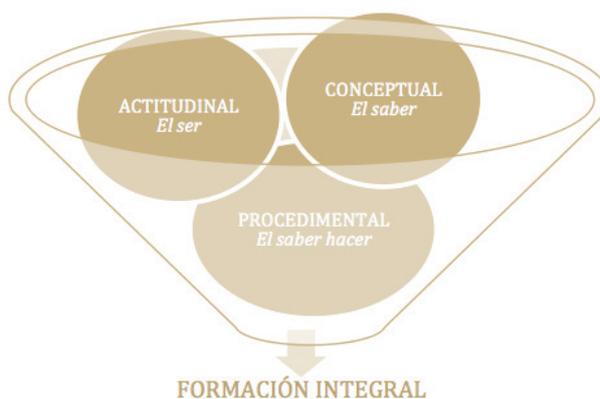
Con el fin de tratar de aglutinar las cualidades básicas que debe poseer un tutor a distancia podemos destacar tres ámbitos básicos: el conceptual, el procedimental y el actitudinal.

1.-CONCEPTUAL: dominio teórico del tema objeto de estudio, conocimiento teórico de los fundamentos de la educación a distancia, conocimiento de la filosofía y objetivos perseguidos por la institución. El SABER del tutor.

2.-PROCEDIMENTAL: dominio práctico del tema objeto de estudio, capacidad de comunicación, experiencia docente, conocimiento de las metodologías de enseñanzas y aprendizajes abiertos y a distancia, capacidad de escuchar y rapidez mental. El SABER HACER del tutor.

3.-ACTITUDINAL: personalidad equilibrada y madurez emocional, cordialidad, aceptación, honradez, empatía, confianza en los demás, liderazgo y comprensión en sí mismo. El SER del tutor.

Figura 1.1.- Ámbitos de intervención de la acción tutorial a distancia.



Fuente: Elaboración propia.

Las cualidades del tutor en la educación a distancia deben vincularse directamente al ámbito conceptual, procedimental y actitudinal, existiendo una complementariedad entre éstos, y configurando el conjunto de caracteres que determinarán la manera de actuar del tutor y que incidirán directamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Como ya hemos destacado el tutor es un orientador, un inculcador y un alentador de todo el proceso de aprendizaje conceptual, procedimental y actitudinal del discente. De ahí la pertinencia de englobar las cualidades del tutor atendiendo a estos tres ámbitos.

### 3.-INVESTIGACIONES SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL TUTOR A DISTANCIA

Gibbs y Durbridgue realizaron en 1976 una interesante investigación sobre las características de los tutores de la Open University, a partir de las descripciones que sobre ellos hicieron los coordinadores (figuras 1.2-1.5). En esta investigación colaboraron 22 coordinadores de tutores de los 91 existentes y se consiguieron unas 1.300 descripciones. A continuación presentamos un gráfico en el que se reflejan los porcentajes de los resultados obtenidos.

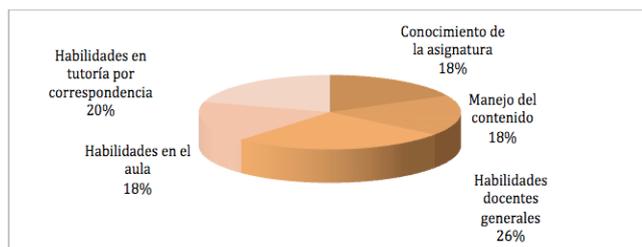
Figura 1.2.- Características del tutor de la Open University atendiendo a tres aspectos la competencia docente, el estilo personal y otros.



Fuente: Open University. Gibbs y Durbridgüe (1976).

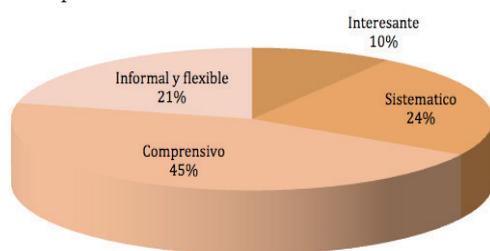
A través de este gráfico se puede comprobar el valor de cada rasgo característico atendiendo a tres aspectos: competencia docente, estilo personal y otras características.

Figura 1.3.- Características del tutor de la Open University atendiendo a la competencia docente.



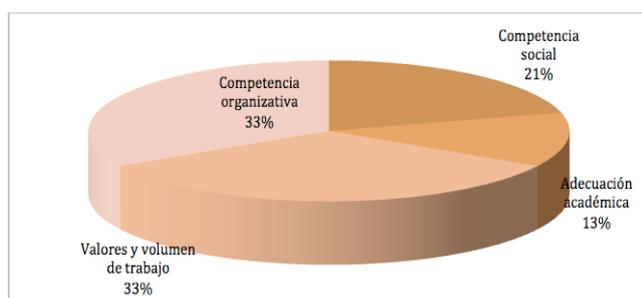
Fuente: Open University. Gibbs y Durbridgüe (1976).

Figura 1.4.- Características del tutor de la Open University atendiendo al estilo personal.



Fuente: Open University. Gibbs y Durbridgüe (1976).

Figura 1.5.- Características del tutor de la Open University atendiendo a otras características.



Fuente: Open University. Gibbs y Durbridgüe (1976).

Con relación al primer aspecto, la “competencia docente” engloba el conocimiento de la asignatura, el manejo del contenido, las habilidades docentes generales, las habilidades en el aula y las habilidades en la tutoría por correspondencia. El segundo aspecto “estilo personal” engloba el estilo interesante, el estilo sistémico, el estilo comprensivo y el estilo informal y flexible. Por último, en “otras características” se da cabida a la competencia social, a la adecuación académica, a los valores y volumen de trabajo y a la competencia organizativa.

En el gráfico general comprobamos como, del total de todos los rasgos expuestos, el “estilo personal” obtuvo el mayor porcentaje de votos. Esto nos indica como el resto de los elementos: conocimiento de la asignatura, manejo del contenido, competencia social..., tienen una menor importancia aunque todos están intrínsecamente relacionados. De lo cual se deduce la importancia del estilo personal, entendiéndolo como las características de un buen tutor en cuanto al tipo de trato con sus estudiantes.

En los gráficos específicos comprobamos la relación de importancia entre las diferentes características. A continuación procedemos a analizarlas una a una.

Con relación al “estilo personal” engloba el 42% de las opiniones. Es el apartado al que se ha dado más valor, ya que reforzar estas características ayudará al tutor a mantener un buen feedback con el alumnado. La descripción de cada una de ellas es la siguiente: a.- Con relación al “estilo interesante” engloba el 4% de los encuestados. El estilo interesante se refiere al modo en que el tutor consigue despertar el interés de sus educandos a lo largo del proceso de aprendizaje. b.- Con relación al “estilo sistemático” engloba el 10% de los encuestados. Con estilo sistémico nos referimos al buen tutor como aquel que prepara las sesiones tutoriales, es metódico, devuelve pronto las evaluaciones, crea un clima animado, es consciente y seguro en su trabajo. Como consecuencia, los discentes se hacen sistemáticos y organizados. c.- Con relación al “estilo comprensivo” engloba el 19% de los encuestados. Se considera un tutor eficiente aquella persona cordial, comprensiva, que apoya al estudiante, especialmente teniendo muy en cuenta que es un tutor a distancia. d.-

Con relación al “estilo informal y flexible” engloban el 9% de los encuestados. Este estilo es considerado efectivo para establecer una buena relación educativa con los estudiantes. Un enfoque rígido no es receptivo y en consecuencia genera distancia entre tutor y estudiante. Al igual que el anterior el estilo informal y flexible está encaminado a mantener una relación bidireccional muy buena con el alumnado.

Los tutores menos eficientes fueron descritos como distantes, con incapacidad para comprender y captar los problemas del discente.

Con relación a la “competencia docente”, el 34% hicieron mención a esta categoría. Es por lo tanto importante en el conjunto del total, aunque en relación de importancia se encuentra en segundo lugar, después del “estilo personal”. Analizaremos cada uno de los subámbitos que engloba la competencia docente: a.- Con relación al “conocimiento de la asignatura” engloba el 6% de los encuestados. Aquí se hace referencia al conocimiento de la estructura de los cursos. Es importante que el tutor conozca la estructura de los cursos porque debe informar adecuadamente al educando en todo lo referente a su vida académica, para que el discente nunca se sienta perdido y tenga muy claros los objetivos que desea conseguir. Conocer la estructura comporta participar activamente en la organización del equipo docente y orientar correctamente al estudiante. b.- Con relación al “manejo del contenido” engloba también un 6% de los encuestados. Hace referencia a la capacidad del tutor para dar una perspectiva amplia del tema al estudiante, integrándolo y relacionándolo con otras unidades, cursos, ideas y materiales, en especial al uso de la experiencia y la vida diaria sin perder de vista los aspectos relevantes. Conseguir que el educando transfiera lo aprendido es labor del tutor que debe servirle de guía. c.- Con relación a las “habilidades docentes generales” engloban un 9% de los encuestados. Describe las habilidades para identificar y resolver problemas, para provocar el diálogo entre estudiantes y tutor y para conseguir la implicación de los estudiantes en el tema a través del aprendizaje. Este rasgo característico fue valorado entre los más importantes ya que conseguir una buena relación con los discentes

revertirá positivamente en el desarrollo del aprendizaje. d.- Con relación a las “habilidades en el aula” engloban un 6% de los encuestados y aluden directamente a las mencionadas en el punto anterior, pero teniendo en cuenta que éstas se desarrollarán presencialmente (en el aula). e.- Con relación a las “habilidades en la tutoría por correspondencia” engloban el 7% de los encuestados. Esta característica se refiere a la capacidad del tutor para hacer comentarios escritos, preguntas positivas y mención del material complementario, reforzar y confirmar los aciertos del educando, animarle a profundizar en su aprendizaje y hacer las anotaciones de modo ordenado. Mantener una actitud positiva hacia el discente, sin dejar por ello de corregirle, animará al estudiante a continuar en su aprendizaje.

En cuanto a “otras” características, aspectos no englobados en las anteriores categorías, fueron mencionados por el 24% de los encuestados: a.- Con relación a la “competencia social” engloba un 5% de los encuestados. Aquí se enmarcan las dimensiones cognitivas y afectivas positivas que se traducen en conductas congruentes valoradas por la comunidad. Estos comportamientos hábiles llevados a cabo por el tutor favorecen la adaptación, la percepción de autoeficacia, la aceptación de los otros y los refuerzos agradables, es decir, el bienestar del tutorando. b.- Con relación a la “adecuación académica” engloba el 3% de los encuestados. Con esta característica se hace referencia a la importancia de saber “adecuar” el nivel académico del profesor a su labor como tutor, buscando el equilibrio entre ambas. En la labor docente, en general, es fundamental saber adecuar los conocimientos académicos a la enseñanza. Esta premisa se refuerza en la educación a distancia ya que, por sus propias características, debe ser más motivadora. c.- Con relación a los “valores y volumen de trabajo” engloban el 8% de los encuestados. Muchos tutores trabajan más de lo que podría esperarse de ellos. Se preocupan de relacionar el contenido que recibe sus discentes con la actualidad, de ofrecerles bibliografía y orientarles. Es muy importante que el tutor demuestre entrega en su trabajo pues revertirá de forma positiva en sus educandos. d.- Con relación a la “competencia organizativa” engloba el 8% de los encuestados. Se asocia con tutores eficientes a

aquellos que mantienen registros de los educandos y son fuente de información para la oficina central y para los estudiantes. Los tutores menos eficientes fueron considerados como no cooperativos, con dificultades para conectar con los estudiantes, con los profesores de la oficina central y con los otros tutores. No contestar rápido la correspondencia, retrasar las respuestas de los discentes y no devolver los trabajos con prontitud son consideradas como características no aceptables en un buen tutor. Es muy importante mantener una fluidez en la correspondencia con los estudiantes, para conseguir un aprendizaje efectivo y un seguimiento adecuado en la evaluación continua.

Los datos extraídos de la presente investigación ponen de manifiesto la importancia que tiene el tipo de trato del tutor para con sus tutelados. El estilo personal ha sido el aspecto más valorado en la acción tutorial. Aquí nos remitimos de nuevo al concepto de tutor como el profesor que anima y alienta (además de orientar) al estudiante en su proceso de aprendizaje.

El estudio de Holgado (1991) relativo al análisis de la eficiencia del Centro Nacional de Educación Básica a Distancia (CENEBAD) señala los datos siguientes en cuanto a las funciones que los propios tutores consideran primordiales y las que ellos mismos asumen que llevaban realmente a cabo con sus educandos. Con relación a las funciones primordiales del tutor están: motivar al estudiante (86%), aclarar dudas (62%), orientarle en su aprendizaje (33%), explicar apartados fundamentales de cada tema (25%) y hacer una explicación de cada tema (12%). Con relación a las funciones realmente utilizadas se encuentra en primer lugar la aclaración de dudas (54%), en segundo lugar el motivar al educando (52%), en tercer lugar el explicar los apartados fundamentales (42%), en cuarto lugar el orientar al educando en su aprendizaje (29%) y por último el hacer una exposición de cada tema (25%).

Una investigación llevada a cabo por Martínez Mediano (1986) sobre los tutores de la UNED señala como las funciones más importantes de la acción tutorial en la educación a distancia las siguientes: aclarar dudas (48,3%), orientar en metodología de estudio (44,6%),

diagnosticar dificultades (37,7%), promover el estudio independiente (36,3%), valorar los trabajos de los estudiantes (34,9%), programar trabajos para los estudiantes (32,1%), explicar las unidades didácticas (28,3%) y valorar los materiales didácticos (26,8%).

Por el contrario, en el proyecto de investigación desarrollado en el 2009 por la presente y tutorizado por el Catedrático José Luís San Fabián Maroto y el Dr. Román García Fernández bajo el título de "Estrategias tutoriales en la educación a distancia", los estudiantes encuestados consideraron con un 40,18% la competencia docente como el rasgo más valorado del tutor a distancia, ésta incluye el conocimiento de la asignatura y el manejo de los contenidos objeto de estudio. En segundo lugar, con un 26,78%, consideraron el estilo personal, entendiéndolo como las características de un buen tutor a distancia en cuanto al tipo de trato con sus estudiantes.

De las investigaciones presentadas podemos extraer dos conclusiones básicas. En primer lugar, el ámbito motivacional se presenta como primordial en la acción tutorial de la educación a distancia tanto para el tutor como para el educando en el caso de la primera, segunda y tercera investigación. Aunque en la tercera investigación aspectos como el de diagnosticar dificultades tienen una puntuación alta.

Con relación a las investigaciones de Holgado (1991), Martínez (1986) y Rodríguez (2009), éstas nos demuestran que a pesar de las conclusiones extraídas anteriormente en la educación a distancia el tutor sigue actuando principalmente como un docente de la educación presencial, al recoger que la función que debe realizar primordialmente es la de resolver dudas y evaluar. El tutor, como en el caso de educación presencial, seguiría actuando a reclamo del estudiante.

#### 4.-EL EQUIPO DOCENTE Y LA TUTORÍA EN LA EDUCACIÓN A DISTANCIA.

En la educación a distancia existen cuatro pilares claves que posibilitan el proceso educativo como son el docente, el discente, la comunicación y la organización. Con relación al docente señalar que las funciones sus-

tanciales que un profesor lleva a cabo en su quehacer diario en la enseñanza presencial convencional, como la programación o la evaluación, son desempeñadas de forma generalmente individual. En el caso de la docencia a distancia, las funciones mencionadas anteriormente requieren de la intervención de un equipo de expertos en distintos campos y disciplinas que dividen el trabajo a realizar durante todo el proceso de enseñanza-aprendizaje. Atendiendo a la clasificación desarrollada por García Aretio (1992) podemos mencionar como equipo de expertos que intervienen en la educación a distancia los siguientes:

1.-Especialistas disciplinares: se ocupan de elaborar los contenidos objeto de estudio.

2.-Técnicos: editores, diseñadores gráficos, programadores informáticos y otros expertos en medios tecnológicos. Destacan los tecnólogos educativos encargados de integrar didácticamente el diseño y estructura de contenidos en la red.

3.-Psicopedagogos:<sup>6</sup> encargados de llevar a cabo las adaptaciones y orientaciones didácticas de los contenidos objeto de estudio a través de la elaboración de actividades de autoevaluación, de evaluación, guías didácticas, manuales de ayuda al estudio, esquemas conceptuales, resúmenes, etc., con la finalidad de integrar los distintos materiales y diseñar el nivel de exigencia y las actividades de aprendizaje precisas para superar el grado de logro previsto.

4.-Tutores: asesores, consejeros, animadores que motivan el aprendizaje, aclaran y resuelven dudas y problemas surgidos en el estudio de los educandos y en su caso, evalúan los aprendizajes.<sup>7</sup>

En la enseñanza presencial el profesor interactúa directamente, cara a cara, con sus estudiantes mientras

<sup>6</sup> En la clasificación desarrollada por García Aretio (1992) se habla de especialistas en la producción de materiales didácticos en vez de psicopedagogos. Nosotros nos decantamos por la denominación de psicopedagogos como especialistas en el proceso tanto de enseñanza como de aprendizaje del educando.

<sup>7</sup> En la UNED, la Open University, y el IEPC (Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación), el tutor tiene funciones evaluativas, en la UOC el tutor no lleva a cabo funciones evaluativas.

que el docente de la enseñanza a distancia no entra en contacto físico habitual con éstos. Aquí la comunicación con los educandos no sólo estará mediada por la tecnología sino por todo el equipo docente mencionado anteriormente. En palabras de Cirigliano (1983: 20):

“Tan educador es el que aporta el contenido, como el que colabora con el diseño, el que prepara o el que corrige las evaluaciones, el que asesora en los centros académicos o actúa como tutor por teléfono o por correspondencia.”

Cirigliano expone, muy acertadamente, el papel relevante de todo el equipo de expertos que forman parte del sistema educativo a distancia. Aquí, al contrario que el sistema educativo presencial, el protagonista del proceso de enseñanza ya no es el docente sino que es el equipo multidisciplinar formado por los especialistas en contenidos, los técnicos, los psicopedagogos y los tutores.

Atendiendo a la comparación entre los sistemas presenciales y a distancia realizada por García Aretio (2001: 163-165), podemos establecer los diferentes rasgos característicos en torno a la figura del docente en la educación presencial y a distancia (tabla 1.1):

Tabla 1.1.- Comparativa de los rasgos característicos del docente en las instituciones presenciales y a distancia.

DOCENTES	DOCENTES
<i>Presencial</i>	<i>A distancia</i>
Un solo tipo de docente	Varios tipos de docentes
Fuente de conocimiento para el grupo	Soporte, facilitador y orientador del aprendizaje
Recurso insustituible	Recurso sustituible parcialmente
Juez supremo de la actuación del estudiante	Guía de la actuación del estudiante
Básicamente educador, enseñante	Básicamente productor de material o tutor
Sus habilidades y competencias están muy difundidas	Sus habilidades y competencias son menos conocidas
Problemas normales en diseño, desarrollo y evaluación curricular	Serios problemas para el diseño, desarrollo y evaluación curricular
Los problemas anteriores dependen del profesor	Los problemas anteriores dependen del sistema

Fuente: García Aretio (2001: 163-165).

El docente a distancia vendría a ser un profesional que forma parte de un equipo multidisciplinar de expertos y especialistas que orientan coordinadamente sus acciones a la satisfacción de las necesidades de aprendizaje del educando a distancia a través del diálogo didáctico mediado<sup>8</sup> entre el profesor u organización y el estudiante que separado físicamente de aquél aprende de forma independiente y flexible.

Centrándonos en la figura que nos ocupa, el tutor, decir que las acciones tutoriales facilitan la orientación de los aprendizajes de los estudiantes a través del diálogo mediado por las tecnologías de la información y la comunicación-TIC que dan cabida no sólo a la comunicación bidireccional sino también a la multidireccional. El objetivo que caracteriza a la acción tutorial es el de potenciar de forma orientada el aprendizaje autónomo del estudiante a distancia. Para ello, el tutor debe fomentar en todo momento la colaboración y la participación en actividades y prácticas de diverso tipo ya que el aprendizaje no es un proceso puramente mental sino que necesita de colaboración, diálogo e interacción con otros estudiantes, tutores y otros recursos dentro del contexto social y cultural propio del discente. Podemos afirmar que junto con los materiales, la tutoría constituye el núcleo operacional del diálogo didáctico mediado característico de la metodología didáctica a distancia.

## 5.-FUNCIONES DEL TUTOR A DISTANCIA Y MODALIDADES DE TUTORÍA.

Autores como Valverde y Garrido (2005), Silva (2007) y Padula (2002), Cabero (2005), Aretio (2001), Gisbert (2002), han mostrado su preocupación en delimitar las funciones básicas del tutor en la educación a distancia por considerar que ésta es uno de los principales factores de la calidad formativa en los entornos virtuales de aprendizaje. Las investigaciones presentadas en el apartado anterior junto con las aportaciones de los autores señalados en torno a la acción tutorial en la educación a distancia dan buena muestra de la necesidad de dotarla de un enfoque profesional más centrado en

el asesoramiento, en la ayuda, en la orientación y en la supervisión elaborando estrategias acordes con las necesidades de cada educando.

Entre las tareas que debe desempeñar un tutor en las instituciones educativas a distancia podemos destacar tres ámbitos de actuación básicos: el orientador, el didacta y el social. Se han tomado como tareas básicas a desempeñar por el tutor a distancia el ámbito orientador, el didacta y el social teniendo en cuenta que son mencionados en diferentes investigaciones efectuadas, tales como la investigación del Dr. Martínez (1986) sobre los tutores de la UNED, la investigación llevada a cabo por el Dr. García Aretio (1985) donde tutores y estudiantes valoraban el tipo de acción tutorial más apreciada, la tesis doctoral del Dr. Holgado (1991) donde se establecen las funciones que los propios tutores consideran primordiales y las que ellos mismos confesaban que llevaban realmente a cabo con sus estudiantes, la tesis doctoral del Dr. Sidro (1993) donde se desarrolló un pormenorizado estudio sobre la enseñanza a distancia en los centros penitenciarios obteniendo una serie de resultados extraídos de los propios tutores al preguntarles que valorasen personalmente su propia acción tutorial con el fin de sacar adelante un proyecto educativo en las condiciones de vida de la prisión y, por último, la tesis de la Dra. Chong (2009) donde se establece la dimensión orientadora (aprender a ser) y académica (aprender a pensar, aprender a aprender y aprender a hacer) en el quehacer tutorial. Los resultados, en síntesis, de todas estas investigaciones, con excepción de la tesis de la Dra. Chong, pueden consultarse en Aretio (1999a). A continuación definimos los tres ámbitos de actuación tutorial defendidos en la presente investigación:

A.-El tutor orientador: con relación al ámbito orientador decir que la orientación debe ser entendida como la ayuda continua que el tutor presta al educando para que éste “aprenda a aprender”<sup>9</sup> y adapte el proceso de aprendizaje a su personalidad, entorno y posibilidades de entre las múltiples que le son brindadas. García Aretio (1985) establece una serie de notas básicas que

8 El Dr. García Aretio desarrolla una propuesta teórica integradora en torno al diálogo didáctico mediado que puede ser consultada en Aretio (2002: 106-114).

9 Entendemos por “aprender a aprender” aquel conjunto de acciones por las cuales se van adquiriendo habilidades y experiencias que posibilitan futuros aprendizajes autónomos.

debe conllevar el proceso orientador: integralidad (orientación dirigida a todas las dimensiones de la persona), universalidad (orientación dirigida a todos los individuos tutelados), continuidad (orientación realizada a lo largo de todo el proceso de enseñanza-aprendizaje), oportunidad (orientación que, al margen de la continuidad, deberá atender de manera especial a los momentos críticos del proceso) y participación (coordinación y participación en el proceso de todos los tutelados implicados).

A partir de los estudios consultados podemos sostener que el ámbito orientador de la tutoría a distancia debe abarcar, al menos, las siguientes tareas: a.1.-Aspectos administrativos: informar a los estudiantes sobre los diversos aspectos que configuran el sistema de educación a distancia, dar a conocer los itinerarios formativos, la estructura general del curso y orientar, a su vez, sobre las posibles demandas y salidas profesionales del curso en cuestión. a.2.-Aspectos académicos:- Para con el alumno/a y/ o alumnos/as: informar sobre los objetivos y contenidos del curso en cuestión, orientar al educando para que su aprendizaje se dirija al logro de los objetivos y contenidos presentados en su momento, facilitar y orientar al estudiante sobre los recursos didácticos disponibles: bibliotecas, talleres...Dar consejos y apoyos técnicos relativos al funcionamiento de la plataforma virtual.-Para con la institución: el tutor debe participar de la filosofía y cultura particular de la institución educativa a distancia, para ello debe conocer los fundamentos y metodologías de la educación a distancia y trabajar con todo el equipo docente y la comunidad educativa en general de modo cooperativo, informando a ésta, a través de informes periódicos, de la evolución y situación de cada estudiante tutelado. Debe también mantenerse en contacto con el administrador de la plataforma y conocer el funcionamiento de ésta.

B.-El tutor didacta: con relación al segundo ámbito de la función tutorial, el didacta, podemos señalar las siguientes funciones a desempeñar por el tutor: motivar al estudiante señalando las relaciones de los contenidos estudiados con los objetivos del curso y con temas de actualidad, resolver dudas y consultas sobre

el material y sus contenidos, explicar puntos concretos de especial dificultad, reforzar destacando las líneas fundamentales de los temas de aprendizaje, elaborar esquemas y material anexo que facilite la comprensión de los contenidos, desarrollar en el educando estrategias que le faciliten una lectura comprensiva y evaluar los trabajos y pruebas correspondientes, en su caso. Merece una especial mención, en este ámbito, las metodologías de aprendizaje, ya que el tutor deberá orientar sobre herramientas de estudio y recursos didácticos, proponiendo a los discentes diversas técnicas de trabajo intelectual que faciliten la adquisición de conocimientos y habilidades, familiarizando, así, al discente con el uso de los materiales y herramientas de estudio.

El tutor como didacta deberá explicar y clarificar los contenidos del curso, supervisar el progreso de los estudiantes para asegurarse que alcanzan los niveles exigidos, evaluar sus actividades, diseñar actividades para la comprensión de los contenidos de acuerdo con un diagnóstico previo, introducir los temas de debate y resumir las aportaciones surgidas en éstos, resolver las dudas surgidas en los materiales didácticos del curso, hacer valoraciones individuales y globales de las actividades desarrolladas e informar de los resultados. El tutor didacta debe ser capaz de detectar, diagnosticar y manejar adecuadamente los distintos estilos y ritmos de aprendizaje de sus estudiantes.

C.-El tutor social: el tutor ha de ser una referencia para los estudiantes. Dar la bienvenida a los estudiantes, animar de continuo al educando para que no se sienta solo y abandonado en su proceso de enseñanza-aprendizaje y mantener comunicaciones con mucha regularidad con cada uno de ellos (como vehículo para personalizar el sistema y conocer bien a los discentes tutelados aceptando las diferencias individuales como condicionantes de los ritmos de aprendizaje) suscitando también la interacción del grupo tutelado a través del trabajo en red, facilitar el conocimiento entre los estudiantes, dinamizar la acción formativa y el trabajo en red, facilitar la creación de un entorno social positivo, facilitar la creación de grupos de trabajo, animar y estimular la participación y aconsejar al estudiante

para el desarrollo de las actividades y seguimiento de los cursos.

Estos tres ámbitos son complementarios y necesarios, incluso podemos encontrar algún solapamiento entre las tareas de cada uno de ellos al retroalimentarse entre sí las acciones orientadoras, sociales y didactas.

A modo de síntesis, y atendiendo a Fainholc (1999), exponemos cuatro funciones genéricas básicas de la acción tutorial:

1.-La orientación didáctica para la comprensión y aplicación de los contenidos abordados, la administración y la ayuda de adquisición de hábitos de estudio (estrategias de cognición y metacognición) y de comunicación (incluyendo TIC).

2.-La evaluación, como seguimiento del estudiante, a través de la corrección de trabajos prácticos, de campo, etc.

3.-El consejo o la asesoría académica de bibliografía, de mejoramiento de la gestión del aprendizaje.

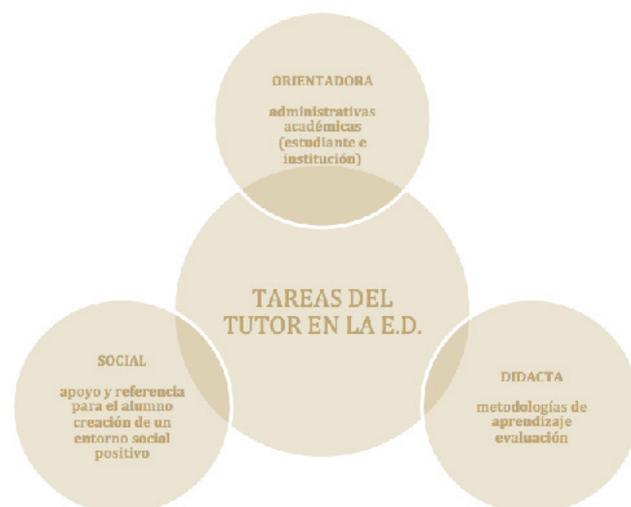
4.-El soporte motivacional.

Entre las condiciones esenciales que debe cumplir la tutoría mencionamos las siguientes, tomando como referencia el documento publicado por la UNESCO (1993) y titulado "La educación a distancia y la función tutorial": flexible (adecuada a las situaciones de cada educando), oportuna (debe responder a las necesidades y dificultades del estudiante tan pronto como éste la requiera), pertinente (estar siempre a disposición del educando durante el proceso de aprendizaje), motivante (los recursos utilizados deben despertar en el discente el interés permanente por su estudio), coherente (la tutoría y sus estrategias y recursos deben responder a las necesidades planteadas por los estudiantes), andragógica (se debe utilizar la filosofía, los principios, las técnicas y recursos de tipo educativo que tiene a su disposición la andragogía) y respetuosa (debe ser equitativa, justa y cortés).

En resumen, señalar que el tutor deberá de cumplir todas las tareas requeridas para con sus tutelados, tanto

las relativas al ámbito orientador como las relativas al ámbito social y didacta (figura 1.6).

Figura 1.6.- Tareas y ámbitos del tutor a distancia.



Fuente: Elaboración propia.

Como hemos señalado anteriormente la función orientadora abarca el ámbito administrativo, académico (organizativo), técnico. La función tutorial social se centra en el ámbito más de tipo afectivo y en las relaciones entre el grupo de iguales. La función didacta de la acción tutorial a distancia se centra en las metodologías de aprendizaje y en la evaluación del educando.

Todas las funciones y acciones tutoriales deben ir encaminadas al propósito del estudiante que no es otro que el de "aprender" y aprender conlleva tres procesos que el tutor debe conocer: 1.-Incluir nuevas ideas, y esto quiere decir entender nuevas ideas, no simplemente escucharlas y memorizarlas. Almacenar un montón de datos de forma memorística es una manera muy restringida de aprender. Lo que distingue de forma clara a aquel que sabe mucho de un tema es el entendimiento que muestra al referirse a él y las ideas de que dispone para argumentar sobre ello. 2.-Pensar y considerar de forma detallada esas nuevas ideas, organizándolas con las que ya tenemos, para un mejor entendimiento del tema que se está estudiando. Pensar no es una cosa que uno hace sentándose de forma intencionada para hacerlo, sucede mientras se están haciendo otras muchas cosas. Esos momentos son los que más ayudan a

pensar y consolidar ideas y no deben menospreciarse. 3.-Expresar esas nuevas ideas adquiridas de forma oral o por escrito, siendo capaz de usarlas para decir cosas. Se puede aprender a hacerlo hablando o escribiendo. Este hablar y este escribir no tiene que considerarse como una forma de mostrar lo que uno sabe, lo que ha aprendido, sino que deben entenderse como una parte del aprendizaje. Hasta que uno no sea capaz de utilizar esas ideas para decir cosas con sus propias palabras no habrá “aprendido” realmente. El tiempo que invertimos hablando y escribiendo es, precisamente, tan crucial para el proceso de aprendizaje como el invertido en escuchar o leer. Ahora queda el reto de formar al tutor a distancia en los ámbitos ya señalados y teniendo en cuenta que la realidad en España, tal y como señala García Aretio (2001), es que existe una mayoría del profesorado de instituciones a distancia que han sido formados por procedimientos convencionales para enseñar en sistemas convencionales.

La evolución de la educación a distancia ha dado lugar a diferentes tipos o modalidades de tutorías, las cuales se han originado atendiendo a la naturaleza y filosofía de la entidad educativa, a los recursos disponibles, al número y ámbito de la población beneficiaria, a los objetivos a conseguir, etc. En términos generales podemos establecer dos tipos de tutorías que vienen utilizando las instituciones de enseñanzas y aprendizajes abiertos y a distancia: la tutoría presencial y la tutoría a distancia.

La tutoría presencial puede llevarse a cabo individualmente, en grupo, en la institución, en centros regionales e itinerantemente (a través de tutores viajeros). Por otro lado, la tutoría a distancia puede desarrollarse vía telefónica, por radio, por televisión, por y por internet a través del correo electrónico y de la videoconferencia. La tutoría presencial se ha presentado hasta finales del siglo XX como la tipología de acción tutorial más eficaz y más utilizada por los estudiantes, definiéndola como la acción orientadora y didáctica durante la cual el discente interactúa cara a cara con el tutor. Lo habitual es que la tutoría presencial sea demandada por el discente como fruto de una necesidad que se le presenta durante su proceso de aprendizaje. Entre las ventajas que

suponen las sesiones presenciales de tutoría podemos destacar las aportadas por Holmberg (1985):

- 1.- Mejora las capacidades verbales a través de la comunicación en el aula, tanto vertical como horizontalmente.
- 2.-Promueve el desarrollo de habilidades psicomotoras mediante las prácticas de laboratorio o ejercicios similares.
- 3.-Facilita la comprensión del proceso de comunicación y de la conducta humana.
- 4.- Motiva el desarrollo de actitudes y hábitos positivos hacia el estudio.
- 5.-Propicia la estimulación mutua entre los propios estudiantes del grupo (en el caso concreto de las tutorías grupales).
- 6.-Estimula el trabajo en equipo en aquellas materias que se presten a ello (en el caso concreto de las tutorías grupales).

La tutoría presencial puede llevarse a cabo a través de sesiones individuales y o grupales. A continuación procedemos a desarrollar unas breves orientaciones sobre ambos tipos de sesiones presenciales, atendiendo a la clasificación desarrollada por la UNESCO (1993):

a.-La tutoría individual: es aquella que se ofrece a un solo estudiante a través de una interacción cara a cara. Se trata de una excelente oportunidad para el establecimiento de relaciones de confianza entre el tutor y el discente. Igualmente deber ser aprovechada para que el tutor motive al educando orientándole en la búsqueda de las soluciones a los problemas o dificultados que se le presentan en su proceso de aprendizaje. Entre las técnicas más utilizadas en la tutoría individual podemos señalar la entrevista. A través de ésta el educando manifiesta lo que considera importante en su proceso de aprendizaje. Además la retroalimentación inmediata está garantizada y el tutor puede ir ajustando su conducta a las necesidades y expectativas del discente.

b.-La tutoría grupal: es aquella durante la cual el tutor interactúa con un grupo de forma presencial, cara a cara. Puede surgir de común acuerdo entre el tutor y el grupo tutelado o espontáneamente. Esta modalidad de tutoría exige, por parte del tutor, conocimientos y habilidades sobre la dinámica de grupos junto al manejo de medios didácticos y audiovisuales. La tutoría grupal es un buen medio para que el tutor fomente la formación, en sus tutelados, de actitudes sociales tales como el liderazgo, la colaboración, la escucha activa. La tutoría grupal puede promover la creación de pequeños grupos entre los estudiantes, pudiendo llegar, en ocasiones, a la autogestión tutorial por parte de éstos. Entre las técnicas más utilizadas en la tutoría grupal podemos señalar la entrevista grupal. Este tipo de entrevista surge cuando varios educandos requieren aclaración o información sobre los mismos asuntos o cuestiones. La entrevista grupal permite la orientación en grupo, facilitando el contacto personal entre tutor y estudiantes y entre estudiantes, permitiendo, al mismo tiempo, el aprendizaje de habilidades sociales.

c.-La tutoría en la institución: es aquella tanto individual o grupal que se desarrolla en espacios de la propia institución educativa y está dirigida a los educandos que pueden acudir a estos espacios. Dichos espacios deben estar acondicionados con mobiliario apropiado, materiales, equipos didácticos y audiovisuales, entre otros.

d.-La tutoría en centros regionales: es aquella de carácter descentralizado, en la que la propia institución educativa contrata tutores en las regiones geográficas en que los estudiantes se encuentran, como el caso de los centros asociados de la UNED.

e.-La tutoría itinerante: es aquella ejecutada por los tutores que se desplazan a los lugares donde se encuentran los educandos (como en el caso también de la UNED).

Estas sesiones cara a cara no deberán hacer del tutor un profesor convencional que imparte una clase magistral. Esto supondría una distorsión para la filosofía de la educación a distancia donde el tutor es una ayuda para el aprendizaje y no la fuente básica de la información.

Esta última es proporcionada por el material de autoinstrucción.

La tutoría a distancia se presenta aquí como la segunda gran modalidad tutorial que se desarrolla a través de diferentes medios unos de carácter más convencional como el correo postal o el teléfono y otros más vinculados a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación como es el caso del correo electrónico y la videoconferencia. Entre las ventajas de la tutoría a distancia podemos señalar:

- 1.-Promueve el aprendizaje individualizado y personalizado del estudiante.
- 2.-Se adapta al ritmo del educando.
- 3.-Se adapta a los horarios del educando.
- 4.-Se garantiza el máximo rigor tanto de la pregunta planteada por el discente como de la respuesta del tutor al disponer de tiempo suficiente para la exposición y el análisis (en el caso concreto de la tutoría por correo postal y por correo electrónico).
- 5.-Potencia la creación de un sistema global de comunicación y de formación sin barreras geográficas presentes en la formación convencional presencial.

A continuación procedemos a desarrollar un breve análisis de diferentes tipos de tutorías a distancia atendiendo a la clasificación desarrollada por Marcelo, Puente, Ballesteros y Palazón (2002), donde se establecen las tutorías virtuales asíncronas (correo electrónico, foro de discusión y FAQ) y las tutorías virtuales síncronas (chats, pantallas compartidas y videoconferencia). Completaremos esta clasificación introduciendo dos tipos más de tutorías a distancia que no entran en la acción tutorial virtual<sup>10</sup>, nos referimos a la tutoría por correo postal y la tutoría telefónica. Por lo tanto, establecemos dentro de las tutorías a distancia, las tutorías a distancia no virtuales y las tutorías a distancia virtuales. En el primer bloque englobamos la tutoría

<sup>10</sup> Entendemos la acción tutorial virtual como aquella que se desarrolla a través de una red y que puede efectuarse mediante las distintas herramientas que incorpora la plataforma formativa en cuestión.

por correo postal y la tutoría telefónica. En el segundo bloque se encuentran las tutorías virtuales asíncronas (correo electrónico, foro de discusión y FAQ) y las tutorías virtuales síncronas (chats, pantallas compartidas y videoconferencia<sup>11</sup>).

Dentro de las tutorías a distancia no virtuales citaremos la tutoría por correo postal (aunque actualmente están en desuso) y la tutoría telefónica. La tutoría por correo postal es aquella que utiliza el correo ordinario como medio de comunicación entre el tutor y el discente. Esta modalidad es muy apropiada para el logro del aprendizaje individualizado del educando. Además la documentación escrita permite relecturas que nos llevarán a un análisis más exhaustivo del tema objeto de estudio. La tutoría telefónica es aquella que utiliza el teléfono como medio de comunicación entre el tutor y el educando. Es muy eficaz en el sentido de que permite una relación directa e inmediata, como la que se da en el aula y además posibilita un trato individualizado. Tenemos que decir que la tutoría telefónica presenta unos costes económicos muy elevados y, muchas veces, insostenibles por la propia institución educativa. Existe una modalidad de este tipo de tutoría que es la tutoría telefónica grupal donde el tutor y un grupo de estudiantes se comunican simultáneamente, cada uno desde su casa, a través de la red telefónica o donde un grupo pequeño de educandos, desde la institución educativa, entablan comunicación con el tutor utilizando un micrófono y un altavoz.

Dentro de las tutorías a distancia virtuales asíncronas podemos señalar la tutoría por correo electrónico, la tutoría a través de los foros de discusión y la tutoría a través del FAQ. La tutoría por correo electrónico es aquella que utiliza el correo electrónico como medio de comunicación entre el tutor y el educando. Al igual que en la tutoría por correo postal, la tutoría por correo electrónico es muy apropiada para el logro del aprendizaje individualizado del educando. Como ya señalamos en el caso de la tutoría por correo postal, la documentación escrita permite relecturas que nos llevarán a un análisis más exhaustivo del tema objeto de estudio. La tutoría a través del foro de discusiones

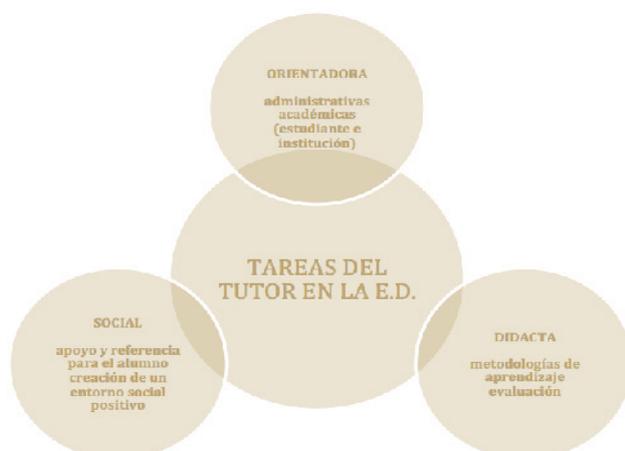
<sup>11</sup> La UNED considera la tutoría a través de videoconferencia como presencialidad.

aquella en donde tutor y estudiantes envían mensajes al foro para realizar consultas o aclarar dudas. Estas aclaraciones y/ o consultas pueden ir dirigidas a cualquier persona del curso o se puede especificar a quién va dirigida la pregunta en cuestión. La tutoría a través del FAQ como espacio donde se da una explicación detallada de las preguntas más frecuentes realizadas por los discentes. Si la tutoría no requiriese el servicio directo del tutor en este espacio los estudiantes pueden contar con un servicio de tutoría general donde se respondería a algunas de sus preguntas.

Por último, son tutorías a distancia virtuales síncronas la tutoría a través del chat, la tutoría a través de las pantallas compartidas y la tutoría por videoconferencia. La tutoría a través del chat es aquella donde discente y tutor establecen comunicación, en una sala virtual, intercambiando mensajes de manera simultánea que ayudan a la resolución de dudas, cuestiones concretas sobre el curso, etc. La tutoría a través de las pantallas compartidas es aquella donde se utilizan unas especies de pizarras muy útiles para hacer demostraciones, ejemplificar teorías..., teniendo la posibilidad, el tutor y el educando, de escribir simultáneamente sus aportaciones y reflexionar sobre temas de interés. La tutoría por videoconferencia es aquella que utiliza la cámara web como medio de comunicación entre el tutor y el educando a través de la incorporación del audio y la imagen. Entre las ventajas que ofrece la imagen en la videoconferencia podemos señalar el lenguaje verbal y el lenguaje gestual muy importantes a la hora de valorar el ámbito actitudinal del tutelado.

En síntesis, podemos establecer las siguientes modalidades de acción tutorial (figura 1.7):

Figura 1.7.- Tipos de tutoría en la educación a distancia.



Fuente: Elaboración propia.

La tutoría por correo electrónico es la modalidad más utilizada para el envío de los trabajos de evaluación a desempeñar por el educando, sustituyendo al correo postal más propia del siglo XX y primeros años del XXI. Según palabras de García Aretio (2001: 141):

“En esta comunicación postal o electrónica, sea a través de los trabajos de rigor, o mediante la carta o mensaje electrónico, el tutor habrá de cuidar en sus respuestas, tanto el fondo como la forma de su valoración, utilizando un estilo sencillo y amistoso, demostrando que se comprendió el problema o cuestión planteados por el alumno, invitándole a considerar sus aciertos y a corregir sus errores mediante las pertinentes indicaciones que le ayuden a seleccionar el material adecuado y a descubrir otras posibles vías de solución a sus problemas y respondiendo siempre a todas sus preguntas o dificultades.”

En general, las tutorías a distancia son muy oportunas para lograr el aprendizaje individualizado del estudiante ya que las orientaciones del tutor aluden a las dificultades y peticiones concretas de cada educando individual (en el caso de la tutoría por videoconferencia ésta puede desarrollarse tanto de tutor a estudiante como de tutor a estudiantes). En los casos concretos de utilización de la tutoría por correo postal o electrónico se garantiza el máximo rigor tanto de la pregunta (por parte del discente) como de la respuesta (por parte del tutor) al disponer de tiempo suficiente para la ex-

posición de ambas. También el fax y el casete se manifestaron hace años como recurso para la acción tutorial a distancia, pero el presente nos incita ya a la interactividad total por internet.

La interactividad posible en la acción tutorial gracias a los sistemas multimedia apunta a considerar tanto los aspectos cognitivos y emocionales como los tecnológicos del entorno de aprendizaje en cuestión, como medio para perfeccionar las habilidades que los tutores deben poseer en su acción orientadora y didáctica para con sus tutelados. El tutor frente a los sistemas multimedia debe investigar como éstos ayudarán realmente a ejecutar su quehacer diario en pro del mejoramiento de su acción orientadora y didáctica, o cómo pueden ser ayudados para reconocer el potencial de los sistemas multimedia. Beatriz Fainholc (1999: 96) afirmaba que:

“No se trata de recurrir a los medios porque están allí, o porque son moda, sino porque son potencialmente educativos y contribuyen a la eficacia docente a distancia.”

Los campus virtuales surgen a mediados de los años 90<sup>12</sup> como sistemas informáticos integrados que soportan ambientes virtuales de aprendizaje de diversa índole, permitiendo al estudiante desarrollar asignaturas y cursos virtuales en línea, a su vez, estos sistemas poseen herramientas de interacción, colaboración y evaluación entre profesor-estudiante y viceversa como los chats, los foros de debate, el correo electrónico y las videoconferencias, entre otras<sup>13</sup>. Los tutores de la educación a distancia necesitan tener conocimiento de las posibilidades que los soportes multimedia brindan al aprendizaje conceptual, procedimental y actitudinal del educando y las posibilidades que estos mismos soportes aportan a su acción tutorial. De ahí la necesidad de que el tutor se forme en las nuevas tecnologías de

<sup>12</sup> Las plataformas permiten la creación y la gestión de cursos completos para la web sin que sean necesarios conocimientos profundos de programación o de diseño gráfico. Son medios que presentan y modifican la información de manera dinámica formando un proceso de modificaciones sucesivas y tienen la capacidad de integrar diferentes medios simbólicos (imágenes, símbolos, signos lingüísticos, matemáticos, sonidos).

<sup>13</sup> Se pueden consultar información de plataformas virtuales en la página web de la Cátedra UNESCO de educación a distancia-CUED: <http://www.uned.es/catedraunesco-ead/>

la información y la comunicación y en el manejo de los nuevos entornos virtuales didácticos.

Entonces, ¿tutoría a distancia o tutoría presencial? Investigaciones realizadas como las de MacFarland (1998); y la de Patterson & Hoehlein (2002) afirman que no se encontraron diferencias significativas al comparar ambas modalidades de enseñanza-aprendizaje. Otras investigaciones previas, como las realizadas por Moore y Thompson (1990), Phipps y Merisotis (1999) y Russell (1999), confirman también que las prácticas educativas mediadas por sistemas virtuales, pueden conseguir los mismos resultados que la enseñanza presencial.

Atendiendo a los resultados de las investigaciones señaladas anteriormente y teniendo en cuenta que estamos ante una sociedad del conocimiento cada vez más global e interdependiente, consideramos que la acción tutorial telemática se presenta, cada vez más, como la opción más apropiada y acorde a las enseñanzas y aprendizajes abiertos y a distancia.

## 6.-BIBLIOGRAFÍA.

Ander-Egg, E. (1997): Diccionario de pedagogía. Magisterio del Río de la Plata. Buenos Aires.

Cabero, J. (Dir) y otros (2008): Informe final del proyecto E-learning: metaanálisis de investigaciones y resultados alcanzados. Universidad de Sevilla. Pág.:16. Publicación electrónica: <http://tecnologiaedu.us.es/nweb/htm/pdf/ProyectoEA08.pdf>

Cabero, J. (2005): La función tutorial en la teleformación en nuevas tecnologías y educación. Pearson Educación. Madrid. Págs.: 129-143.

Cabero, J. (Edit.) (2004): "Las TIC como elementos para la flexibilización de los espacios educativos: retos y preocupaciones" en Comunicación y Pedagogía. Nº 194. Págs.: 13-19.

Callejo, J. (2001): "Estudio de Cohorte de Estudiantes de la UNED: una Aproximación al Análisis del Abandono" en Revista Iberoamericana de Educación a Distancia-RIED. Vol.: 4. Nº 2. Págs.: 33-69. Publicación electrónica: [http://www.utpl.edu.ec/ried/images/pdfs/vol42/estudio\\_cohorte.pdf](http://www.utpl.edu.ec/ried/images/pdfs/vol42/estudio_cohorte.pdf)

edu.ec/ried/images/pdfs/vol42/estudio\_cohorte.pdf

Carrión Arias, J. M. (2005): Una mirada crítica a la enseñanza a distancia. Publicación electrónica: <http://www.rieoei.org/deloslectores/1102Carrion.pdf>

Chong Barreiro, M<sup>a</sup>. C. (2009): Evaluación del programa de tutorías en el nivel educativo superior de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Caso de las licenciaturas del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Tesis doctoral. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades Área Académica de Ciencias de la Educación. Doctorado en Ciencias de la Educación. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Material inédito.

Cirigliano, G. F. J. (1983): La educación abierta. El Ateneo. Buenos Aires. Pág.:20

Fainholc, B. (1999): La interactividad en la educación a distancia. Paidós. Buenos Aires.

García Aretio, L (2001): La educación a distancia. De la teoría a la práctica. Ariel educación. Barcelona.

García Aretio, L. (1999b): Educación a distancia hoy. UNED. Madrid. 2<sup>o</sup> edición.

García Aretio, L. (Coord.) (1999a): Perspectivas sobre la función tutorial en la UNED. UNED. Madrid. Págs.: 137-138.

García Aretio, L. (1985): "La Orientación y el tutor en las nuevas Enseñanzas Medias" en Educadores. Nº 132. Págs.: 187-200.

García Fernández, R. (Coord.) (2008): Curso semipresencial de formación de tutores a distancia. IEPC. Oviedo

García Fernández, R. y Rodríguez Fernández, N. (2008): "La acción tutorial en la educación a distancia y los aspectos éticos de la tutoría". Congreso Internacional "Análisis y propuestas sobre tutoría". 1-3 de julio de 2008. Hidalgo. México. Universidad Autónoma del Estado de

- Hidalgo. IEPC.
- García Fernández, R. y Rodríguez Fernández, N. (2007): "Legislación sobre la tutoría a distancia en la enseñanza primaria, secundaria, bachiller y universitaria". Seminario Internacional La tutoría. Aspectos éticos. 12 y 13 de Noviembre del 2007 organizado por IEPC y la Consejería de Educación y Ciencia del Principado de Asturias en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Oviedo.
- Gibbs, G. y Durbridge, N. (1976): "Characteristics of the Open University Tutors I, II" en *Teaching at a distance*. Nº 7 . Págs.: 7-22.
- Gisbert Cervera, M. (2002): "El nuevo rol del profesor en entornos tecnológicos" en *Acción Pedagógica*. Vol. 11. Nº 1. Págs.: 48-59. Publicación electrónica: <http://www.comunidadandina.org/bda/docs/VE-EDU-0008.pdf>
- Holgado, M. (1991): *El CENEBA en la provincia de Cáceres. Análisis de su funcionamiento y eficacia*. Tesis doctoral. UNED. Pág.: 291.
- Holmberg, B. (1985): *Educación a distancia: situación y perspectivas*. Kapelusz. Buenos Aires.
- Macfarland, T. W. (1998): *A comparison of final grades in courses when faculty concurrently taught the same courses to campus-based and distance education students: winter term 1997*. Fort Lauderdale, FL: Nova Southeastern University
- Marcelo C., Puente D., Ballesteros, M. A. y Palazón, A. (2002): *E-Learning-Teleformación. Diseño y Desarrollo de la Formación a través de Internet*. Gestión 2000. Barcelona. Págs.:105-108
- Martínez Mediano, C. (1986): *Los sistemas de educación superior a distancia. La práctica tutorial en la UNED*. UNED-ICE. Madrid. Pág.: 152.
- Moore, M. G. y Thompson, M. M. (1990): "Recent contributions to the theory of distance education" in *Open Learning*,. Vol. 5. Nº 3. Págs.: 10-15.
- Morgan, C. K. y Tam, M. (1999): "Unravelling the complexities of distance education student attrition" en *Distance Education*. Vol. 20. Nº. 1. Págs.: 96-108.
- Padula J. E. (2002): "Contigo en la distancia. El rol del tutor en la educación no presencial." en *Boletín Electrónico de Educación a Distancia-BENED*. Cátedra UNESCO de educación a distancia. Publicación electrónica: [http://www.uned.es/catedraunescoead/publicud/pbc08/rol\\_bened.htm](http://www.uned.es/catedraunescoead/publicud/pbc08/rol_bened.htm)
- Panchi Cosme, A. y Chávez Maciel, F. J. (2005): *Factores relacionados con el abandono de estudios de los alumnos de educación superior a distancia. Una experiencia*. Publicación electrónica: <http://repositorial.cuaed.unam.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/1399/1/2005-03-30363PO-NENCIAJUNIO05.pdf>
- Pastor, E. y Román, J. M<sup>a</sup> . (1979): *La tutoría*. CEAC: Barcelona.
- Patterson, L. y Hoehlein, R. (2002): *Comparison of final grades of courses taught in both a traditional classroom format and a distance-education format at the University of North Carolina at Wilmington*. Tesis doctoral no publicada. Nova Southeastern University, Fort Lauderdale, FL, EE. UU
- Phipps, R. y Merisotis, J. (1999): *What's the difference? A review on contemporary research on the effectiveness of distance learning in higher education*. The Institute for Higher Education Policy. Washington, D.C. Publicación electrónica: <http://www.oadl.dip-caceres.org/vprofe/virtualprofe/cursos/c103/programacion2.htm>
- Rodríguez Fernández, N. (2013). *Evaluación de las necesidades formativas del tutor a distancia. Un estudio de casos: La UNED-centros asociados de Ponferrada y Asturias, y la UOC*. Tesis doctoral. Universidad de Oviedo. Documento inédito.
- Rodríguez Fernández, N. (2009): *Estrategias tutoriales*

en la educación a distancia. Proyecto de investigación. Universidad de Oviedo. Págs.: 242-243.

Rodríguez Fernández, N. (2007): "Bases conceptuales en torno a la educación a distancia y la acción tutorial: evolución, posibilidades, límites y retos en una sociedad globalizada". I Coloquio internacional de Educación en línea. Universidad de Cienfuegos. Cuba. 3-4 de mayo de 2007.

Russell, T. (1999): The No Significant Difference Phenomenon. Raleigh, NC, EE. UU. North Carolina State University Office of Instructional Telecommunications.

Sánchez Sánchez, S. (1979): La tutoría en los centros docentes. Escuela Española. Madrid.

Sidro Tirado, J. J. (1993): La enseñanza a distancia como servicio educativo en los centros penitenciarios. Tesis doctoral. UNED. Págs.: 577-585.

Silva, J. (2007): Las interacciones en un entorno virtual de aprendizaje para la formación continua de profesores de enseñanzas básicas. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona. TDR-Tesis doctorales en Red. Publicación electrónica: <http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0713107-120211/index.html>

UNESCO (1993): La Educación a distancia y la función tutorial. UNESCO San José. Costa Rica.

Valverde, J., y Garrido, M<sup>a</sup>. C. (2005): "La función tutorial en entornos virtuales de aprendizaje: comunicación y comunidad" en Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa. Volumen 4. Nº 1. Págs.: 153-167. Publicación electrónica: <http://campusvirtual.unex.es/cala/editio/index.php?journal=relatec&page=index>



## LA INTEGRACIÓN DE ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES A LA ESCUELA REGULAR COMO PARTE DE LOS PRINCIPIOS DE DIVERSIDAD E IGUALDAD EN EL DESARROLLO DE FUTUROS CIUDADANOS.

Atenea Amaro Arista  
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

### RESUMEN

Uno de los temas que guía a la sociedad actual es el de la diversidad, dicho tema es parte de legislaciones, políticas sociales, educativas y programas llevados a la realidad dentro de la sociedad y del aula que permiten la convivencia de los individuos con características distintas hablando de físicas, intelectuales, culturales, sociales y formas de pensamiento.

La Integración educativa o escolar es uno de los programas llevados a la práctica educativa en México que permite la integración de alumnos con Necesidades Educativas Especiales al aula regular, propiciando que desde los primeros años escolares, niños especiales y niños normales convivan en un mismo ceno como parte de la igualdad que debe guiar y que permite que todos tengan las mismas posibilidades de desarrollo.

Diversidad e Igualdad son dos principios base para la formación de los Ciudadanos futuros, ya que ambos permiten la práctica de valores que son claves para la convivencia en la sociedad actual, pero que también propician el desarrollo moral y humano como parte de la concepción del desarrollo integral de los niños, vistos cómo futuros individuos que a corto plazo ejercerán la Ciudadanía y que en sus manos está la resolución pacífica de los conflictos, la sana convivencia y el reconocimiento de que a través de las diferencias individuales, es cómo se construye un equipo y la colaboración para el trabajo entre las personas para propiciar un desarrollo a favor de todos.

### PALABRAS CLAVE

Integración Escolar, Escuela Regular Necesidades Educativas Especiales, Diversidad, Igualdad, Formación Integral, Ciudadanía, Convivencia Armónica, Diferencias Individuales, Trabajo Colaborativo, Resolución de Conflictos.

### ABSTRACT

One theme that guides today's society is the diversity that topic is part of laws , social, educational and brought to reality in society and classroom that allow coexistence of individuals with specific features programs speaking of physical, intellectual , cultural , social, and ways of thinking.

Educational or school integration is one of the programs carried educational practice in Mexico that allows the integration of pupils with Special Educational Needs the regular classroom , encouraging that since the early school years , special children and normal children live together in the same frown as of equality that should guide and gives everyone the same chance of development.

Diversity and Equality are two base principles for the formation of future citizens , as both allow the practice of values that are key to living in today's society , but also conducive to the moral and human development as part of the concept of development comprehensive children watched how individuals future short-term exercise and Citizenship in your hands is the peaceful resolution of conflicts, the peaceful coexistence and recognition that through individual differences , is how a team is built and collaboration among people working to promote development for all .

### KEYWORDS

School Integration, Regular School Special Needs Education, Diversity, Equality, Integral Training, Citizenship, Harmonic Coexistence, Individual Differences, Collaborative Work, Conflict Resolution.

### RÉSUMÉ

L'un des thèmes qui guide la société actuelle est de la diversité, ce point est partie de législations, politiques sociales, éducatives et des programmes mis à la réalité dans le cadre de la société et de la classe qui favorisent la coexistence des individus avec des caractéristiques différentes parlant de physiques, intellectuelles et culturelles, sociales et formes de pensée.

L'intégration scolaire ou scolaire est l'un des programmes menés à la pratique éducative au Mexique qui permet l'intégration des élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux au classe régulière, en favorisant qui, depuis les premières années scolaires, des enfants spéciaux et des enfants normales vivent dans un même cseo comme partie de l'égalité qui doit guider et qui permet à tous aient les mêmes possibilités de développement.

Diversité et de l'égalité sont deux principes Base pour la formation des futurs citoyens, car les deux permettent la pratique des valeurs qui sont essentiels pour la coexistence dans la société actuel, mais qui favorisent le développement moral et humain comme partie de la conception du développement intégral des enfants, vu comment futurs individus à court terme exercent la citoyenneté et que dans ses mains est la résolution pacifique des conflits, la saine coexistence et la reconnaissance que par l'intermédiaire des différences individuelles est de savoir comment on construit un matériel et de partenariat pour le travail entre les personnes pour favoriser un développement en faveur de tous.

#### **MOTS-CLÉS**

Intégration scolaire, École régulière besoins éducatifs spéciaux, diversité, égalité, formation intégrale, la citoyenneté, coexistence harmonieuse, différences individuelles, travail coopératif, résolution des conflits.

## LA INTEGRACIÓN DE ALUMNOS CON NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES A LA ESCUELA REGULAR COMO PARTE DE LOS PRINCIPIOS DE DIVERSIDAD E IGUALDAD EN EL DESARROLLO DE FUTUROS CIUDADANOS.

Atenea Amaro Arista  
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

### Presentación

Debido al incremento de la población que requiere de Educación Especial, los gobiernos de distintos países y regiones del mundo se han visto obligados a buscar soluciones que permitan brindarles oportunidades, no solamente como seres humanos y personas que son, sino también como ciudadanos con derechos y oportunidades que deben ser iguales al resto de la población. Dichas oportunidades representan retos en el ámbito familiar, social, escolar y laboral y exigen un trabajo conjunto de todas aquellas personas que conviven día con día con cualquier tipo de persona con o sin discapacidad.

Para apoyar los derechos de las personas con Necesidades Educativas Especiales, el gobierno de México a partir de la reforma a la Educación básica que se hizo en el 2004 estableció como propósito principal la mejora en la calidad de la Educación y el fortalecimiento de la equidad en la prestación del servicio Educativo, lo que significa que todos los niños y niñas tengan la oportunidad de participar en procesos educativos y desarrollar sus potencialidades como seres humanos (RIEB, 2004).

Para alcanzar dicho propósito se han puesto en marcha diversas acciones y programas como el Programa de Fortalecimiento para la Educación Especial y la Integración Educativa entre los que se ha impulsado la inclusión de niños con Necesidades Educativas Especiales (NEE) a las escuelas regulares, cambiando así la tradición de atenderlos en servicios de Educación Especial.

El hecho de recibir abiertamente alumnos con Necesidades Educativas Especiales asociadas y no asociadas a la discapacidad, mostró que en todas las escuelas existen alumnos con características diferentes y que, sin embargo, nunca habían sido considerados como alumnos objeto de Educación Especial.

La toma de conciencia de la diversidad de conductas, estilos de aprendizaje, rasgos de carácter, rapidez de comprensión, gustos y motivaciones singulares fue mostrando la importancia de tomar en cuenta no sólo las exigencias de adaptación a las limitaciones visibles, sino a todas aquellas que no eran específicamente notorias, para impartir un tipo de enseñanza diferenciada, adaptada a cada caso y, en suma, atender a la diversidad (Gómez, M., 2002).

La diversidad se debe tomar en cuenta en todos los aspectos, hay niños que sin presentar discapacidad, tienen una NEE. La realidad es que ahora el docente debe atender diversidad tanto en la cultura, costumbres e ideas así como también en los aspectos internos como los estilos de aprendizaje, desarrollo físico, social, psicológico, emocional y también las distintas discapacidades que presentan algunos alumnos dentro del aula y debe estar preparado para ocuparse, actuar y alcanzar los resultados óptimos que se esperan de los procesos educativos.

La Integración e Inclusión Educativa entre otras cosas, pretende que los niños con Necesidades Educativas Especiales sean integrados como su nombre lo dice a las escuelas regulares, y se espera que dichos niños desarrollan mejor sus capacidades físicas, intelectuales y de relación con otros, desenvolviéndose con personas diferentes, además de que favorece la integración social, la igualdad de oportunidades y disminución en la discriminación que hay para las personas especiales (Jiménez y Vila, 1999).

La diversidad es un principio regulador de la sociedad actual, reconocerla y aprender a convivir de manera pacífica y armónica permite encontrar riqueza alrededor de todas las personas con las que se desarrolla un individuo, permite observar la utilidad y valor que tiene cada persona para la comunidad, el país

y el mundo, no importando si tiene alguna NEE o una discapacidad, si procede de una comunidad indígena o si es hombre o mujer.

A lo largo del presente trabajo se hará una reflexión sobre la importancia de la Integración de Alumnos con NEE a las aulas regulares para la formación de futuros Ciudadanos que reconozcan los principios de diversidad e igualdad como parte del desarrollo Integral de un ser humano dentro de la sociedad actual.

### ¿Por qué la Integración Educativa?

Debido al aumento de la población con Necesidades Educativas Especiales, las políticas educativas mundiales y nacionales, han tenido que considerar cambios radicales que permitan favorecer una mejor calidad de vida, las causas de presentar alguna NEE puede ser distintas, desde el nacimiento, alguna enfermedad, accidente o simplemente la edad avanzada, por ello se han creado Centros Educativos Especiales, Centros de Rehabilitación y ahora escuelas Integradoras que se encarguen de atender a esta parte de la población y puedan propiciar su desarrollo tanto educativo, personal y social.

El INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática) reporta que en el año 2000, las personas que tenían algún tipo de discapacidad en México representaban un 1 millón 795 mil, lo que representaba el 1.8% de la población total, para el 2006 el porcentaje era de 3.7 % de la población que equivalía aproximadamente a 3 millones 600 mil, y para el 2010, las personas que tienen algún tipo de discapacidad o NEE son 5 millones 739 mil 270, lo que representa 5.1% de la población total.

La cifra de personas con NEE o con alguna discapacidad ha ido en incremento año con año, la falta de prevención antes del nacimiento ha sido un factor determinante en el aumento de las cifras (INEGI, 2010). Son diversas las transformaciones que se han tenido que dar a partir de las cifras tan elevadas, la infraestructura, la igualdad de oportunidades y la educación en todas las Naciones son algunas de ellas, la exigencia de los derechos de las personas con NEE han propiciado que sean integrados

a su familia, la escuela y la sociedad.

Considerando que la integración es un proceso que implica adaptación y aceptación, la integración educativa requiere más que sólo hacer que una escuela regular acepte a niños con necesidades educativas especiales y los haga parte de su alumnado. El proceso de integración requiere que los alumnos regulares, maestros y directivos se adapten a convivir y trabajar con los alumnos con necesidades educativas especiales y viceversa, que los alumnos especiales se adapten a convivir y trabajar con ellos. Posteriormente se buscaría la aceptación de todas las partes hacia los alumnos con discapacidad para lograr la inclusión. Sin embargo para atender y educar a un alumno con necesidades educativas especiales, la escuela debe adaptarse, hablando de infraestructura, el currículum debe adecuarse a las características individuales de cada alumno, pero sobre todo tanto directivos como docentes deben formarse en los campos necesarios que permitan brindarles la educación adecuada y de calidad que requieren, sobre todo el docente debe formarse y actualizarse permanentemente sobre la educación especial y la Integración durante todo el proceso y tiempo en el que atiende a una alumno con NEE.

Los propósitos de reorientar los servicios de educación especial fueron, en primer lugar, combatir la discriminación, la segregación y la etiquetación que implicaba atender a las niñas y los niños con discapacidad en dichos servicios, separados del resto de la población infantil y de la educación básica general. En esos servicios, la atención especializada era principalmente de carácter clínico-terapéutico, pero atendía con deficiencia otras áreas del desarrollo; en segundo lugar, dada la escasa cobertura lograda, se buscó acercar los servicios a los niños de educación básica que los requerían.

La Educación Especial da el paso a la Integración Educativa después de una larga discusión en cuanto a la concepción de la persona con características físicas o intelectuales diferentes, no sólo ya no eran considerados como enfermos, ni como discapacitados o minusválidos, ahora se les consideraba como personas

con capacidades diferentes que pueden desarrollarse y tener las mismas oportunidades que cualquier persona, que no sólo debían tener un derecho a la educación, sino que esa educación debía ser en la misma escuela del resto de las personas consideradas dentro de los parámetros normales. La implantación en el campo de la Educación Especial de los supuestos de esta nueva concepción del alumno con NEE, dio como resultado definitivo a la Integración, una integración donde los aprendizajes no sólo son para el alumno que se integra, sino también para el docente y los compañeros quienes lo integran a su contexto escolar, a sus actividades diarias y la vida cotidiana donde la convivencia se vuelve fundamental para resolver problemáticas de discriminación y desigualdad.

#### **La Integración Escolar como medio para favorecer los principios de Diversidad e Igualdad.**

La diversidad está sustentada por teorías que hablan de la importancia de la interacción social y la convivencia, y cómo a partir de la socialización con distintos individuos se adquieren conocimientos y se aprende a respetar la ideología y características individuales de cada individuo, la teoría sociocultural de Vigotsky es una de las teorías que explican lo anterior y parte de los siguientes postulados básicos (Woolfolk, 2010):

La educación tiene como objetivo el desarrollo de la personalidad individual.

La personalidad humana se caracteriza por su potencial creador, consecuentemente, a fin de desarrollar la personalidad humana, el sistema educativo debe establecer condiciones para descubrir y desarrollar el potencial creativo del estudiante.

La Interiorización de valores se desarrolla en el proceso de enseñanza - aprendizaje y está mediatizada por otros.

El maestro dirige y guía el aprendizaje del alumno.

Los métodos más valiosos para el proceso de enseñanza -aprendizaje son los que adaptan sus características personales; los métodos no pueden ser uniformes.

El conocimiento se desarrolla en un contexto de interacción social y, posteriormente, es interiorizado por el individuo.

Estas ideas de Vigostky pueden aplicarse a las aulas integradoras, que resaltan el papel de las interacciones y que facilitan el aprendizaje en contextos heterogéneos. Las aulas integradoras utilizan también métodos que requieren la colaboración de la enseñanza y el aprendizaje, consideran que el papel del profesor debe ser de facilitador del aprendizaje y éste de prestar atención hacia las características propias de cada estudiante y sus variadas habilidades, el curriculum debe favorecer siempre la interacción y socialización del estudiante en distintos contextos, el estudiante con NEE debe desarrollar la capacidad de adaptarse a él como parte de su aprendizaje dentro del aula.

Otra teoría que favorece el reconocimiento de las características individuales es la de las Inteligencias múltiples. La teoría de las Inteligencias múltiples propuesta por Howard Gardner (que fundamentó parte de la misma en la observación y estudios sobre capacidades de los niños con deficiencias y en el significado de la inteligencia para diferentes culturas) (Woolfolk, 2010), cuestiona la conceptualización clásica del conocimiento, aptitud e inteligencia, y afirma que coexisten distintas inteligencias en un mismo individuo: lingüística, lógico-matemática, musical, espacial, corporal-kinestésica, interpersonal e intrapersonal.

Para las aulas Integradoras, la noción de inteligencias múltiples tiene importantes implicaciones prácticas. Los maestros pueden examinar el comportamiento no convencional de los estudiantes con NEE y desarrollar estas habilidades en el contexto del aprendizaje. Esta teoría puede cuestionar además los sistemas de clasificación actuales aplicados a niños con discapacidad y, al mismo tiempo, permite a los docentes ver la idiosincrasia y los estilos de aprendizaje de los alumnos y proporcionar un currículo diferenciado para todos los estudiantes, considerando las diferencias como algo habitual en clase.

Las dos teorías mencionadas anteriormente, permiten explicar la importancia de la Integración Escolar, en primer lugar, favorece la socialización y con ella la convivencia de alumnos normales con alumnos especiales y con ello valores como el respeto, la tolerancia y sobre todo la igualdad. A través de la socialización dentro del aula desde los primeros años de vida, se forman futuros Ciudadanos que reconocen la diversidad física, cultural, intelectual, entre otras muchas cosas. La socialización es vital en la adquisición de conocimientos, cultura y valores, sólo a través de ella podemos fomentar una convivencia en las diferencias individuales hablando de características físicas, culturales, costumbres, modos de pensamiento y muchos otros aspectos, también a través de la socialización podemos rescatar la importancia del trabajo en equipo, la cooperación y colaboración para realizar proyectos, acciones y participaciones a favor del desarrollo desde la familia, la escuela, la comunidad, el país y el mundo, y cómo todo esto permite que se de una convivencia sana y pacífica donde se puede resolver cualquier conflicto a través de un dialogo con nosotros mismos y con los que nos rodean.

En segundo lugar, la Integración educativa permite el reconocimiento de que todo ser humano posee inteligencia, los niños que presentan NEE con o sin discapacidad, poseen inteligencias diversas y desarrollan capacidades de acuerdo a sus características que les permiten realizar las actividades y aprender a la par del resto de las personas.

Tanto la convivencia y socialización como el reconocimiento de las diferencias individuales y las distintas inteligencias que posee cada individuo, permiten una formación en la diversidad, tener integrados a niños con NEE no sólo permite que dentro del aula se desarrollen estos aspectos, sino que también los futuros ciudadanos se perfilen como personas que están a favor de la igualdad, que con valores como el respeto, la tolerancia y la solidaridad combaten la discriminación y desigualdad en las oportunidades que tienen algunas personas por ser diferentes físicamente, por ser indígenas o tener alguna NEE.

Las aulas integradoras permiten que las educadoras y los especialistas en EE, estudiantes, alumnos y sociedad, trabajen a favor de una enseñanza de calidad, democrática y de utilidad para los alumnos con NEE, las aulas se diseñan para satisfacer las necesidades de todos sus miembros en contextos comunes y fluidos, y representan una mejora de la enseñanza para todos los estudiantes, los alumnos con alguna discapacidad no pierden ningún servicio o apoyo, sino que, por el contrario se benefician de ser miembros activos y de desarrollar aprendizajes significativos y funcionales en contextos sociales, junto con el resto de sus compañeros.

### **Los futuros Ciudadanos en la Diversidad e Igualdad**

La sociedad actual exige un tipo de Ciudadano que posea conocimientos, habilidades y destrezas, que sea competente en la resolución de problemas y útil en el trabajo que desempeñe, pero debido a la crisis moral que se observa en la actualidad, también exige que posea valores no sólo para acatar y respetar leyes y normas, sino valores que le permitan resolver conflictos en todos los ámbitos de su vida y convivir armónicamente en el grupo al que pertenezca.

Con el futuro Ciudadano no se hace referencia a aquel que será parte de la sociedad en cincuenta años, sino aquel que está comenzándose a formar ahora y que ejercerá la Ciudadanía a corto plazo.

El Futuro Ciudadano debe ser formado integralmente, ninguna parte de su desarrollo debe ser descuidada, tanto lo cognitivo y social debe atenderse, cómo lo ético y moral; todo ser humano debe ser considerado como un Futuro Ciudadano no importando su condición física, intelectual, social, económica o cultural y debe educársele bajo este precepto.

La convivencia con individuos diversos desde las edades escolares, permite comenzar a formar a Ciudadanos que tengan la concepción de que toda persona tiene derechos y obligaciones, de que todos tienen la oportunidad de desarrollarse integralmente y formarse bajo un principio de igualdad de oportunidades.

En el contexto social actual, la educación se enfrenta a un mundo cambiante, multicultural y diverso que genera incertidumbre, caos y desesperanza, en donde surge la necesidad, como menciona Delors (1996, p. 99, Citado en Molina, 2011, p. 50), de aprender a vivir juntos, aprender a vivir con los demás ya que “la educación tiene una doble misión: enseñar la diversidad de la especie humana y contribuir en la toma de conciencia de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos”.

Formar a los niños bajo los principios de diversidad e igualdad, es una forma de dejar de ser individualistas para ser humanistas, para apreciar las cualidades del otro y comenzar a trabajar en equipo, apoyándose unos en otros, resolviendo conflictos en conjunto, dejando de ser egoístas para ser colectivistas y buscar que la sociedad avance hacia un desarrollo que permita la convivencia sana de sus miembros.

### **A manera de Conclusión**

En México la Integración escolar de alumnos con Necesidades Educativas Especiales a la escuela regular ha sido un reto no alcanzado del todo, sin embargo el aumento de la población con NEE ha permitido comenzar a trabajar bajo principios de diversidad e igualdad que permitan un cambio en las concepciones de docentes, alumnos y sociedad.

La Integración educativa ha sido el factor principal para favorecer los principios de diversidad e igualdad, hay teorías que se aplican en el aula para poder favorecer los principios, la teoría sociocultural de Vigotsky es una de ellas y la teoría de las Inteligencias Múltiples de Gardner es otra, la socialización es el proceso natural para la convivencia en la diversidad, y las diferencias individuales permiten reconocer la inteligencia que posee cada persona.

El futuro Ciudadano debe formarse Integralmente, desarrollar conocimientos, habilidades y destrezas es muy importante, pero desarrollar valores para combatir la actual crisis moral forma parte fundamental para dicho desarrollo, sólo a través del respeto por la diversidad y las características específicas de cada

persona, de la tolerancia, la solidaridad y la igualdad se puede formar un Ciudadano capaz de afrontar los retos que impone la sociedad actual y futura, la Integración de personas con NEE ha sido sólo un principio que permite el desarrollo de estos valores, es importante también reconocer que todas las personas forman parte de la sociedad como ciudadanos, y que todos tienen potencialidades que les permiten ser útiles a la comunidad y las personas con las que conviven.

Formar un Ciudadano bajo los principios de diversidad e igualdad, permite propiciar una convivencia más pacífica y armónica entre los seres humanos, que se puede observar desde el aula, la familia, la comunidad, el país y las Naciones, permite resolver conflictos a través del diálogo y además propicia el trabajo colaborativo que permita desarrollar las potencialidades de cada individuo.

### **Bibliografía**

- Gómez, M. (2002). Integración de los niños excepcionales en la familia, la sociedad y la escuela. México: FCE.
- INEGI (2010). Personas con Discapacidad en México. Consultado el 4 de Julio de 2013. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx>
- Jiménez, P. & Vila, M. (1999). De educación Especial a Educación a la Diversidad. Málaga: Aljibe.
- Molina, Amelia. (2011). Prácticas y Espacios para la Formación Ciudadana: Una revisión desde el programa de Formación Cívica y Ética en Educación Secundaria. México: UAEH - CONACYT.
- SEP (2004). Reforma a la Educación Básica. Consultado el 7 de Abril 2013. Recuperado de <http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/?act=rieb>
- Woolfolk, Anita (2010). Psicología Educativa. México: Prentice Hall.



## LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS MATEMÁTICOS Y SU IMPACTO EN PENSAMIENTO CRÍTICO DEL CIUDADANO.

---

Jesús Israel Monroy Muñoz  
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

### RESUMEN

El presente trabajo derivado de la investigación "Procesos de pensamiento que llevan a una comprensión estructural en la actividad de resolución de problemas matemáticos" propone una reflexión desde el punto de vista de la resolución de problemas matemáticos para un desarrollo del pensamiento crítico y reflexivo. Desde una perspectiva de la matemática centrada en los aportes de la Gestalt y de autores como Wertheimer y Polya se reflexiona qué son las matemáticas, qué es un problema y cómo está relacionada esta forma de pensar con el desarrollo de un individuo.

### PALABRAS CLAVES

Resolución de problemas, Gestalt, matemáticas, pensamiento crítico.

### ABSTRACT

This paper derived from research "thought processes that lead to a structural understanding in the activity of mathematical problem solving" is a reflection from the point of view of mathematical problem solving for development of critical and reflective thinking. From a mathematical perspective focused on the contributions of the Gestalt and authors like Wertheimer and Polya reflects what mathematics is, what is a problem and how relates this thinking to the development of an individual.

### KEYWORDS

Troubleshooting, Gestalt, math, critical thinking.

### RÉSUMÉ

This paper base from Research "On processes that lead to à structurelles understanding in the activity of mathematical problem solving" is à reflection from the montage of view of mathematical problem solving for development of critical and reflective demande. From à mathematical une perspective on the contributions of the Gestalt and Authors like Wertheimer and Polya Reflects what Mathematics is, What is à problem and How A. this demande to the development of an individuelle.

### MOTS-CLÉS

Résolution de problèmes, Gestalt, mathématiques, de pensée critique



## LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS MATEMÁTICOS Y SU IMPACTO EN PENSAMIENTO CRÍTICO DEL CIUDADANO.

Jesús Israel Monroy Muñoz  
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

### ¿Qué son las matemáticas?

A menudo se concibe a las matemáticas como una disciplina cerrada y poco flexible, y que solo da lugar para cálculos rápidos y precisos en donde solo los más inteligentes pueden entenderlas, esto en gran parte se debe a una influencia cultural que se ve reforzada en el salón de clases (Santos 2010). La práctica de la matemática se identifica con aplicar reglas correctamente y respuestas correctas por parte de los estudiantes, esto también ha sido causa de la influencia que tuvo (y sigue teniendo) el movimiento de la “matemática moderna” en el siglo pasado.

Algunos autores (Lester 1983, en Santos 2010) aseguran que una de las dificultades que pueden observarse en el aula a causa de lo anterior, es que el maestro solo muestra a los estudiantes los pasos correctos o el método adecuado al resolver un problema, transmitiendo en forma oculta o inconsciente que solo los “elegidos” pueden descubrir el secreto para resolver sin equivocarse, como una respuesta caída del cielo.

Contrario a la opinión muy difundida en la cultura y en el aula de qué son las matemáticas existen esfuerzos para concientizar y cambiar esta equivocada concepción de aquellas. Por ejemplo el NCTM ((Nacional Council of Teachers of Mathematics /Asociación Norteamericana de Profesores de Matemáticas) hace énfasis en desarrollar un ambiente matemático en el aula con las siguientes características:

- Hacia la aceptación de un salón de clases como una comunidad matemática.
- Hacia el uso de la lógica y la evidencia

matemática como un medio de verificación, contrapuesto a ver al maestro como la única autoridad para dar las respuestas correctas.

- Hacia el desarrollo del razonamiento matemático; es decir, no ubicar las matemáticas como un conjunto de fórmulas o reglas para memorizar.
- Hacia la resolución de problemas y no sólo dar énfasis a las actividades de encontrar respuestas mecánicamente.
- Hacia la conexión y aplicación de las matemáticas, es decir, no conseguirlas como un cuerpo aislado de conceptos y procedimientos.

### ¿Qué es un problema?

De acuerdo a Schoenfeld (1985, en Santos 2010) un problema se refiere a una tarea difícil para el individuo que está tratando de hacerla. La dificultad en dicho problema debe de involucrar un crecimiento intelectual y no solo en cuanto a rapidez de cálculos. En los libros de texto y las clases en el aula, principalmente en matemáticas de educación básica, se adiestra a los estudiantes a que un problema se resuelve en 5 o 10 minutos, además de solo poner atención a los datos cuantitativos.

“Raramente la presentación de la solución de un problema por parte del maestro dura más de cinco o diez minutos. A los estudiantes nunca les queda la impresión de que uno puede dedicar horas (mucho menos días, semanas o meses) trabajando en un problema. Se les priva la oportunidad de mostrar algún progreso en la resolución de problemas complicados y como consecuencia, se les reprime de la enseñanza de atacarlos a aquellos que son capaces de trabajar estos problemas.” (Schoenfeld, 1985, en Santos, 2010, p. 49)

Por ello es importante de acuerdo a Santos (2010) tener claro qué significa un problema. En muchos libros de

texto se encuentran ejercicios rutinarios que tienen que ver más con realizar procesos mecanizados o memorísticos, por ejemplo aquellos libros en donde al final de un tema se encuentran una serie de ejercicios y que son dejados como tarea a los estudiantes de un día para otro para que “practiquen”. Es así como es aplicada en el aula una de las múltiples interpretaciones de lo que significa un problema. Por ello, es importante que en el aula se planteen problemas no rutinarios con el objetivo de que se desarrollen otras formas de pensar matemáticamente como lo son plantear conjeturas, obtener datos importantes del problema, realiza casos particulares o justificar la solución, es decir, problemas nuevos que seguramente enfrentarán en su vida profesional.

De manera general las características de un problema de acuerdo a Santos (2010) son:

- La existencia de un interés.
- La no existencia de una solución inmediata.
- La presencia de diversos caminos o métodos de solución.
- La atención por parte de una persona para llevar a cabo un conjunto de acciones tendientes a resolver esta tarea; es decir, un problema están hasta que existe un interés y se emprenden acciones específicas para intentar resolverlo.

La investigación que derivó en este trabajo tiene como fundamento teórico a la Gestalt, que podría resumirse en el principio de que el todo es más que la suma de las partes. La teoría de la Gestalt recibió una gran cantidad de experimentos sobre la percepción y el pensamiento en apoyo a sus formulaciones teóricas (Bigge, 2000). Algunas de estas investigaciones consistieron en situaciones de aprendizaje que, en términos generales, venían a mostrar la superioridad del aprendizaje por comprensión o reestructuración sobre el simple aprendizaje memorístico o asociativo. Se proponía, con base en experimentos, que la resolución de un problema solo se da si la persona que lo intenta resolver capta estructuralmente la situación. Wertheimer y Köhler se

refiere al concepto de estructura no a la visible, sino invisible, es el principio eficiente oculto que organiza los elementos (dinámica) del problema y de la mente (isomorfismo)

El primer investigador que aplica la teoría de la Gestalt en la resolución de problemas fue Max Wertheimer (1900) y sus resultados son publicados en su libro “Pensamiento productivo”. En este se aplican las leyes y principios de la Gestalt a los procesos de pensamiento de los estudiantes en la actividad de resolución de problemas como el área del paralelogramo, pero sus aplicaciones no se limitan al campo de las matemáticas, sino a cualquier tipo de problemática en cualquier área. La aplicación de la Gestalt a la actividad de resolución de problemas busca explicar cómo los elementos individuales que entran en juego en el problema son configurados y valorados por la persona, a esto se le conoce como dinámica. ¿Qué elemento o elementos jugaron un papel más importante que los otros? ¿Cuál fue el papel de los conocimientos previos? ¿Qué elementos o partes del problema no fueron tomados en cuenta? ¿Cuáles fueron sobrevalorados?

Polya plantea la importancia de hacer preguntas, un aficionado de verdad a resolver problemas, no deja de hacer preguntas, esta una prueba de estar entregado en cuerpo y alma al problema. En este camino una heurística puede ser la analogía, aquí se explica el sentido profundo de la pregunta ¿existe un problema similar más sencillo? La analogía, como dice Polya, es una comunicación entre relaciones, aquella estructura similar pero más simple que usaba Wertheimer (1945) en su libro “Pensamiento productivo” cuando los estudiantes estaban resolviendo el problema del área del paralelogramo. Una de las formas de abordar el problema, propuso Wertheimer, fue presentándoles estructuras similares en donde partes de la figura que “sobraban” se completaban con las partes que “faltaban” creando así un rectángulo, es decir, usó el mismo concepto más simplificado en otras figuras donde se hacía más evidente el principio a usar.

En todos estos casos muestra como existe una comprensión estructural del problema previo a su solución. Este concepto de estructura tiene que ver con

la dinámica de los elementos que entran en juego en la problemática vistos como un todo. Los gestaltistas aplican el término de isomorfismo, ya que encontraron similitudes estructurales entre ciertos fenómenos físicos y la forma en que organiza la mente los elementos cuando está resolviendo problemas. Esto los llevó a realizar la hipótesis sobre la estructura de campo, pero principalmente a formular que las matemáticas debían estar orientadas hacia el estudio de principios físicos.

Algunos autores consideran que la resolución de problemas es la esencia del aprendizaje de las matemáticas. Polya enseñó los métodos para mejorar la enseñanza y el aprendizaje de la resolución de problemas en su libro “Cómo plantear y resolver problemas”, ahí elabora y justifica una técnica en base preguntas que pueden utilizarse para quien resuelve un problema.

Polya (2013) continuó en cierta medida el trabajo dejado por Wertheimer y Köhler en el campo de resolución de problemas. Sus trabajos estuvieron relacionados con la teoría de la Gestalt. Propone una serie de pasos generales como, comprender el problema, concebir un plan, ejecución del plan y visión retrospectiva. También hace énfasis en el papel del maestro, de saber guiar, de no presionar demasiado pero tampoco dejarlo que haga lo que sea.

Es importante lo que Polya aclara en su libro, las dos caras de la matemática, una vista como un sistema axiomático y la otra como el proceso antes de crear los axiomas. Con respecto a esto gran parte del fracaso de enseñanza de la matemática en el siglo XX lo expone el profesor Morris Kline en su libro “El fracaso de la matemática moderna. Por qué Juanito no sabe sumar”. Este es el resultado de conceptualizar a la matemática y su enseñanza como un sistema rígido, en el que solo hay que aprenderse las reglas para manipular axiomas, postulados y definiciones, en donde no existe una explicación causal de la matemática, solo de consistencia.

Así, el intento de Polya por comprender los procesos mentales de los estudiantes resolviendo problemas dio como resultado su propuesta general que consiste en lo

siguientes pasos:

a) Comprender el problema

¿Cuál es la incógnita? ¿Cuáles son los datos? ¿Cuál es la condición? ¿Es la condición suficiente para determinar la incógnita? ¿Es insuficiente? ¿Redundante? ¿Contradictorias?

b) Concebir un plan

¿Se ha encontrado con un problema semejante? ¿O al pisto el mismo problema planteado en forma ligeramente diferente?

¿Conoce un problema relacionado con éste? ¿Conoce algún teorema que le puede ser útil? mire atentamente la incógnita y trate de recordar un problema que le sea familiar y que tenga la misma incógnita una incógnita similar.

He aquí un problema relacionado el suyo y quedar resuelto ya. ¿Podría usted utilizarlo?

¿Podría utilizar su resultado? ¿Podría emplear su método? ¿Le dio usted falta introducir algún elemento así llegar a fin de poder utilizarlo?

¿Podría enunciar el problema en otra forma? ¿Podría plantearlo en forma diferente nuevamente? refiérase a las definiciones.

Si no puede resolver el problema propuesto, trate de resolver primero algún problema similar. ¿Podría imaginarse un problema análogo un tanto más accesible? ¿Un problema más general? ¿Un problema más particular? ¿Un problema análogo? ¿Puede resolver una parte del problema? considere sólo una parte de la condición; descarte la otra parte; ¿en qué medida la incógnita queda ahora determinada? ¿En qué forma puede variar? ¿Puede usted deducir algún elemento útil de los datos? ¿Puede pensar en algunos otros datos apropiados para determinar la incógnita? ¿Puede cambiar la incógnita? ¿Puede cambiar la incógnita unos datos?, ¿cuándo si es necesario? de tal forma que la nueva incógnita y los nuevos datos estén más cercanos entre sí.

¿Ha empleado todos los datos? ¿Hay empleo toda la condición? ¿Ha considerado usted todas las nociones esenciales concernientes al problema?

#### c) Ejecución del plan

Al ejecutar su plan de solución, compruebe cada uno de los pasos. ¿Puede usted ver claramente que los pasos son correctos? ¿Puede usted demostrarlo?

#### d) Visión retrospectiva

¿Puede usted verificar el resultado? ¿Puede verificar el razonamiento? ¿Puede tener el resultado de forma diferente? ¿Puede hacerlo de golpe?

¿Puedes entregar el resultado el método de algún otro problema?

La propuesta de Polya ha retomado interés por parte de los educadores de matemáticas y de otras áreas debido a las necesidades actuales. Por ejemplo en diversos estudios se observa que los estudiantes comienzan a realizar operaciones sin siquiera haber leído completo el problema, ellos van directo a los datos cuantitativos y, en forma ciega, a realizar operaciones sin tomar en cuenta la parte cualitativa del problema. Gran parte del problema se encuentra en los libros de texto de matemáticas de educación básica (Santos, 2010), donde se entrena a los alumnos en un mismo tipo de problema y método de solución, haciendo que los estudiantes identifiquen mecánicamente el proceso de solución, y luego este mismo tipo de razonamiento se aplica a cualquier situación de la vida cotidiana. Se pone como ejemplo el tema de la proporcionalidad, tan usado en múltiples ciencias y difundido en la cultura. Según diversos estudios (Block, Ramírez 2010) existe una carencia conceptual en la mayoría de los profesores de matemáticas de primaria y secundaria en cuanto a identificar cuándo se trata de un problema de proporcionalidad y cuándo no. Esto refleja además una gran deficiencia en cuanto a entender un problema en forma cualitativa, y más adelante impacta en el entendimiento de la proporcionalidad en un marco algebraico (función lineal) o geométrico en nivel superior.

Más adelante Schoenfeld continuó y desarrolló la propuesta de Polya e identificó que dentro de las heurísticas que propone, existen otras subtarear, es decir que puede que un problema no se resuelva solo con una sola heurística, sino que pueden ser varias.

En general, la resolución de problemas es un método útil, no solo para las matemáticas sino en otros campos de desarrollo. "La educación tiene el propósito de ayuda a quienes aprenden para que se conviertan en estudiantes capaces de resolver mejor los problemas" (Orton, 2003, p. 120). Gagne (2003) clasificó la resolución de problemas como la forma más elevada de aprendizaje, lo definió como un proceso por el que quien aprende descubre una combinación de reglas previamente aprendidas para lograr una solución a una nueva situación problemática.

Wertheimer (1990) consideraba que visualizar y plantear el problema correcto suele ser un logro mucho más importante que resolver una tarea predeterminada.

Reflexiones finales sobre el desarrollo de los elementos del pensamiento matemático y su impacto en el desarrollo social

El que se adiestre a los estudiantes a que un problema matemático se resuelve en 5 o 10 minutos tiene grandes repercusiones en el desarrollo cognitivo y pensamiento crítico y reflexivo. Por ejemplo, algunos de los elementos del pensamiento son la justificación y argumentación, estos son de gran importancia no solo para las matemáticas, porque no es solo afirmar que algo es verdadero o falso, sino se tiene que demostrar, dar contraejemplos. Trasladado al campo social, hasta hace poco en México se discutía la reforma energética, con el argumento de que México no tiene la tecnología ni el personal calificado para excavar pozos profundos y extraer petróleo en el Golfo de México. Una persona con pensamiento crítico, preguntaría cómo le hizo Brasil para desarrollar la tecnología si inició la extracción del petróleo después de México. Un contraejemplo podría ser que los ingenieros de Petrobras afirman que el personal capacitado para dicha tarea puede estar listo en 2 años, y hacer una "transferencia de tecnología" sin necesidad de comprometer los recursos naturales de la

nación.

El resolver problemas desde la educación básica, en el sentido estricto de la palabra, capacita a la mente para enfrentarse a los grandes retos que enfrenta una sociedad, de ahí la importancia de este trabajo en matemáticas con el desarrollo y la ciudadanía.

Es importante hacer énfasis en que la matemática no es una mera resolución de problemas de forma cuantitativa, involucran además una fuerte carga cualitativa, de entender realmente un problema, porque cuántas veces se reproducen estas prácticas para cualquier tipo de problemas, sea personal, social, económico, político, etc. Por supuesto que a nivel social, cuando uno resuelve un problema y se equivoca no se puede simplemente borrarlo y hacerlo de nuevo, pero por medio de una educación formativa en la resolución de problemas desde nivel básico se estará desarrollando la capacidad de tomar mejores decisiones que nos lleven a solucionar problemas y conflicto de un manera más eficaz.

Wertheimer señalaba

“Cuando el individuo pensante capta una situación problemática, sus directrices y requerimientos estructurales le muestran ciertas tensiones y deformaciones en la estructura. En el pensamiento real, dichas tensiones y deformaciones son objeto de un seguimiento por parte del individuo, generan vectores dirigidos hacia la mejora de la situación y la modifican conforme a ellos. El momento en que se finalice el proceso y se resuelve un problema, se trata de una situación sostenida por fuerzas internas cohesivas como una estructura buena, en la que hay armonía entre los requerimientos mutuos, las partes están determinadas por la estructura del todo y el todo está determinado por las partes.” (Wertheimer, 1990, p. 203).

Por tanto, el aporte desde la mirada de la Gestalt ofrece que en la resolución de problemas en general deben existir (o construirse) ciertos principios comunes entre individuos como entre naciones, principios sobre los que alguna vez lucharon personajes como Abraham Lincoln, Mahatma Gandhi o Martin Luther King, en la que el desarrollo de las naciones no sean modelos impuestos sino que exista una bidireccionalidad en el proceso de los principios generados por un gobierno hacia sus ciudadanos y de estos hacia su gobierno. Principios que pudieran estar basados bajo las máximas de que todos tenemos cosas en común, como que todos habitamos este planeta, todos buscamos un mejor lugar para nuestros hijos y todos somos mortales.

### Bibliografía

- Bigge, M. y Hunt, M. (2000). ¿Cuáles son las dos familias principales de la teoría contemporánea del aprendizaje? En “Bases Psicológicas de la educación”. Pp. 365-398. México: Trillas.
- Block, D. (2006). Conocimientos de maestros de primaria sobre la proporcionalidad. 19a. Reunión Latinoamericana de Matemática Educativa, (675-680). Montevideo: RELME.
- Block, D. y Ramírez, M. (2009). “La razón y la fracción: un vínculo difícil en las matemáticas escolares”. Educación Matemática, vol. 21, núm. 1, pp. 63-90
- Orton, A. (2003). Didáctica de las matemáticas. España: Morata.
- Polya, G. (2013). Cómo plantear y resolver problemas. México: Trillas.
- Santos, L. (2010). La resolución de problemas matemáticos. Fundamentos cognitivos. México: Trillas.
- Wertheimer, M. (1991). El pensamiento productivo. España: Paidós.



## LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA COMO INDICADOR SOCIAL.

Radhamés Hernández Mejía

Catedrático de Medicina Preventiva y Salud Pública de la Universidad de Oviedo y experto en la medición de la Calidad de Vida Relacionada con la Salud. Director Financiero Internacional del IEPC.

El término Calidad de Vida (CDV) se comenzó a utilizar durante la década de los años cuarenta para referirse al buen vivir. Denominado en inglés Quality of Life (QOL) ha tenido su desarrollo en las últimas décadas abriéndose paso a caballo entre varias disciplinas: la psicología, la sociología, la economía, la salud, etc. El concepto al que hace referencia este término es intuitivo, con diferentes significados para cada persona y variables en función del estado de salud, de la situación socioeconómica o laboral y de las distintas culturas y creencias, de la escala de valores y de las expectativas de cada persona. Es pues un concepto abstracto en el que se integran valores personales y de grupo, estando en la actualidad totalmente aceptada su naturaleza multidimensional.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), lidera el consenso internacional, tanto del concepto como de sus dimensiones y de su evaluación. En el año 1994, el correspondiente Comité de Expertos (WHOQOL), acordó por consenso definir la calidad de vida como “la percepción personal de un individuo de su situación en la vida, dentro del contexto cultural y de valores en que vive, y en relación con sus objetivos, expectativas, valores e intereses”. Así que en este amplio concepto, además de la salud física, el estado psicológico y las relaciones sociales, se ven incluidos otros muchos aspectos como el nivel de independencia, las relaciones familiares, las creencias religiosas, etc.

La medición de la CDV está siendo utilizado cada día más en diferentes ámbitos de la vida cotidiana: política, turismo, economía, salud, etc. Ha encontrado un gran eco entre el personal sanitario por constituirse en una sofisticada manera de estudiar la salud de individuos y

grupos y como un nuevo modo de descubrir las ventajas y desventajas de nuevos tratamientos, tecnologías, etc. Es, en este ámbito más concreto de la evaluación clínica y la toma de decisiones, donde surge el tema bajo la denominación de “Calidad de Vida Relacionada con la Salud” (CVRS), o “Health Related Quality of Life (HRQL) de los anglosajones.

Esta utilización básica de la CVRS se inicia en los Estados Unidos de América con la confluencia de dos líneas de investigación: una la de la investigación clínica de la medición del estado funcional de los pacientes y otra la de la investigación psicológica del bienestar y de la salud mental. Con la unión de medidas de función física y del bienestar psíquico, habida cuenta de los progresos metodológicos de la psicometría, nació la moderna investigación clínica de la calidad de vida en el ámbito de la salud. Posteriormente los avances de los métodos sociométricos han dado lugar que se haya incluido una tercera línea en la investigación de la CVRS. Estos son los factores sociales relacionados con la salud, es decir, la tarea de entender cómo la dimensión social de la vida humana afecta también a la salud, al bienestar y a la susceptibilidad de enfermar. Con este último aporte queda completo el constructo de la CVRS, tal como lo entendemos actualmente.



## DE LA PAZ Y EL DERECHO.

---

José Manuel López Hernández  
Centro Hans Kelsen IEPC Castilla La Mancha

Escribió Ortega y Gasset que el pacifismo no consiste en oponerse a la guerra, sino en construir la paz como forma de convivencia humana. Esto implica, en palabras del filósofo, la invención y ejercicio de una nueva técnica jurídica que comience por descubrir principios de equidad referentes a los cambios del reparto del poder sobre la tierra.

Entendemos el pacifismo en el sentido más pragmático y funcional. El pragmatismo resulta de no negar el conflicto, sino abordar su tratamiento apostando por métodos alternativos de solución, cuando ello es posible. Nos sentimos tributarios del Pacifismo Jurídico, corriente de pensamiento que representan, en lo esencial, autores como Hans Kelsen, Norberto Bobbio o Luigi Ferrajoli, en torno al principio de que la paz es posible por medio del Derecho. A esta declaración programática nosotros añadimos que el Derecho sólo será posible bajo la premisa de la Paz, como podrían sostener en nuestros días los herederos consensualistas de la Escuela de Frankfort, bien representada por Jürgen Habermas.

Otro referente a tener en cuenta es el globalismo, un término polémico que, conforme a Amartya Sen, puede entenderse más allá del particularismo nacional y el universalismo total desde una tercera vía posibilista, basada en el reconocimiento del pluralismo de las relaciones que implican a los diferentes actores que operan en el mundo. Una perspectiva, situada en la búsqueda de equilibrios frente al conflicto.

Vivimos en un mundo ideologizado, donde el deber ser, artificioso, se impone al ser, por medio de diferentes formas de ingeniería social. La ideología confunde

deliberadamente principios de acción con objetivos funcionales, y aplica a éstos la crítica debida a aquéllos. Desde este proyecto compartido que es el IEPC no proponemos una ideología pacifista, pues toda ideología, como bien se ocupa de señalar Ferrajoli, presupone desvirtuar la realidad y expresa la voluntad de someter la realidad a sus dictados.

Como alternativa, nos ocupamos de buscar la raíces del consenso, profundizando en el significado profundo que la etimología nos brinda del término paz, entendida como pacto, que estructura el lecho de la convivencia sobre la base del acuerdo básico, integrador que no superador de diferencias humanas. Por ello a nadie excluye la llamada a reflexionar sobre la paz posible. Queda por señalar, siguiendo la vía pragmática anunciada, que toda reflexión obtenida en este proceso no tiene otra justificación que servir de instrumento para la acción. La paz se construye, trabajosamente, implicando acciones transformadoras que aspiran a consolidarse en Derecho. La paz conduce al Derecho, lo mismo que todo Derecho tiene la función esencial de sostener y promover la Paz. En este círculo virtuoso nos movemos, cuidadosos, como todo buen navegante, de no negar la tormenta, sino de saber maniobrar para evitar el naufragio y llegar a buen puerto.



## CIENCIA Y SOCIEDAD.

---

Fernando Miguel Pérez Herranz  
Profesor Titular del Área de Filosofía del Departamento de  
Humanidades Contemporáneas de la Universidad de Alicante.  
Miembro del IEPC.

A finales del siglo XIX, las ciencias se encontraron en vueltas en una crisis interna de fundamentos—paradojas, inconsistencia, indecidibilidad...—. Husserl en la Crisis de las ciencias europeas no denuncia ni el rigor ni la fertilidad de las ciencias, sino la pérdida de su significado vital. La crisis se hace extrema con la Segunda Guerra Mundial. ¿Se puede pensar la filosofía después de Auschwitz? ¿Se puede pensar la ciencia después de aquella catástrofe? (Adorno).

La conciencia europea queda desgarrada por los efectos masivos directos de la producción científica que había sido orientada hacia la Guerra. El vínculo ciencia técnica (Tecnociencia) comporta modificaciones radicales en el medio natural: desastres ecológicos o cambio climático; en el medio urbano: la deshumanización de las megaciudades; en la vida misma de los seres humanos: ingeniería genética, cirugía cyborg...; e incluso promueve resultados siniestros con el uso de la energía nuclear con fines bélicos, la contaminación química, etc.

Todo esto obliga a plantear la posibilidad de establecer «límites en la investigación científica» y la demanda de ayuda a la teología, a las religiones, a la ética recetario o a las costumbres. La confrontación no se hace esperar entre los «nuevos apolíneos», defensores a ultranza de la ciencia, para quienes el único conocimiento válido es el científico y la ciencia es la medida de todas las cosas (gnosticismo científico); y los «nuevos dionisiacos», detractores radicales de la racionalidad y de la búsqueda de soluciones científicas. La ciencia sólo se define por su desarrollo tecnológico, pero no afecta al ser humano en su esencia; la ciencia no sería sino el mito racional de Occidente al servicio de los «sacerdotes» de una sociedad tecnocrática.

Frente a estas posiciones, defendemos que ni la ciencia ni la filosofía pueden quedar cuestionadas por las grandes catástrofes del siglo XX procedentes de las tecnologías. Al contrario, la ciencia sigue siendo el único motor concebible del posible progreso humano, porque es capaz de deducir de los experimentos y de sus construcciones metodológicas formulaciones que todos debemos aceptar, porque son objetivas. Pero, en cualquier caso, la confrontación entre apolíneos y dionisiacos es aparente —Colli ha mostrado que pertenecen al mismo grupo mitológico—. La oposición decisiva se establece entre la concepción positivista del mito creador, que considera que la técnica reemplaza con éxito al poder divino y que nada se debe al pasado; que la ciencia no es más que un conjunto de experiencias que deben ser acogidas en un sistema lógico coherente. Y frente a este mito defendemos la posición de la ciencia como inteligibilidad, como el saber que traza el camino necesario para comprender la lógica del mundo (ontología), pues la conciencia se forma justamente en el desarrollo de la ciencia. Son las ciencias las que constituyen las conciencias, porque las están configurando en la propia investigación o porque la reciben a través de ciertas instituciones (enseñanza reglada, revistas de divulgación, películas...). Es esta la razón de la importancia que adquiere la Geometría en nuestra cultura occidental, como ciencia-fuente, modelo de las demás ciencias, aunque en nuestra época es necesario extenderla hasta la Topología. Un tratamiento adecuado de la Topología nos permite acceder a una descripción de los estados de cosas fenomenológicas (tri o tetradimensionales) y entonces las partes del lenguaje ordinario quedarían conectadas precisamente por el lenguaje matemático-topológico y no ya absorbidas por los sistemas lógicos formales válidos exclusivamente en el mundo unidimensional, y que es el camino que persigue el mito creador, o por la pura especulación, el camino que persigue el mito gnóstico.



## ASOCIACIÓN TÚ, MUJER, INC.



**Asociación TÚ, MUJER, Inc., 30 años de sensibilización, incidencia política e intervención social, en pro de igualdad de derecho y oportunidades**

La Asociación TÚ, MUJER (TÚ, MUJER), surge formalmente en 1986, impulsada por un grupo de personas sensibles ante la discriminación social y a la violencia contra las mujeres, luego de tres años de trabajo enfocado a la reflexión sobre la problemática social, económica, política y cultural que afecta al género femenino, a la vez que acompañaba grupos de mujeres con problemas de exclusión social en barrios marginados de la ciudad de Santo Domingo, período este en el cual funcionó bajo el nombre de Colectivo de Trabajo de la Mujer.

Amparada por la legislación dominicana de asociaciones sin fines de lucro, TÚ, MUJER, emerge inspirada en el ambiente internacional de inicios de los años '80, que abrigaba el dinámico debate social y político sobre la situación y posición de las mujeres, que discurría, tanto en el seno del movimiento feminista, como al interior de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), tras la 1ª Conferencia Mundial sobre la Mujer en México en 1975, camino a la 2ª Conferencia Mundial en Nairobi en 1985 y tras la entrada en vigencia de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

TÚ, MUJER, inicia su quehacer, consciente de la complejidad que reviste la problemática de las mujeres, la cual se expande más allá de la condición de pobreza y más allá del género femenino mismo, tejiéndose en los intersticios de la cultura patriarcal. Surge, asimismo, consciente del imperativo de trabajar en la sensibilización, incidencia e intervención social que contribuyan a erradicar la desigualdad e inequidad social, económica, política y cultural que perjudica es-

pecialmente a las mujeres y las niñas, lo cual asumió como misión.

Es así, como TÚ, MUJER, nace comprometida con la búsqueda de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y con la promoción del desarrollo social con equidad de género. En este sentido, ha focalizado sus estrategias de trabajo, tanto en la participación en procesos de incidencia política para el logro de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, como en el acompañamiento de iniciativas de desarrollo en comunidades con problema de exclusión social, donde las mujeres son aún más afectadas que en otros segmentos sociales.

En este entorno TÚ, MUJER, ha sido parte activa (junto a otras organizaciones de mujeres y de la Sociedad Civil en general) en procesos de incidencia para la transformación del marco jurídico de cara la igualdad de derecho y posición de la mujer, y los derechos humanos en República Dominicana, por lo cual, ha sido o es parte de un conjunto de redes, espacios de lobby y de articulaciones, surgidas en las últimas tres décadas en el país. A la vez, ha venido impulsando y acompañando un conjunto de iniciativas de desarrollo en diversos campos, que han impactado provocando transformaciones relacionadas con bienestar y la visión sobre las mujeres y el desarrollo en una serie de comunidades.

Bajo estas miras estratégicas, y operativas, TÚ, MUJER, ha recorrido una trayectoria en la cual, ha ido de la mano con la Cooperación Internacional, redes de ONG nacionales e internacionales, iniciativas públicas y privadas locales y extranjeras, sinergias estas, que se han mantenido y fortalecido por alrededor de tres décadas, en cuyo desarrollo han sido fundamentales, por una parte, los aportes financieros de cooperación canadiense, estadounidense, francesa, italiana, belga, holandesa, suiza, española y europea, de organismos de la ONU, y de la cooperación multilateral. Por otra parte, la contrapartida local aportada por el sector privado local, el Gobierno dominicano y un destacado voluntariado en torno a cada iniciativa emprendida.

## El acompañamiento en procesos de sensibilización y educación para el desarrollo con equidad de género.

En los últimos 27 años TÚ, MUJER, ha organizado su lógica de intervención comunitaria y de servicios, mediante programas concebidos como procesos orientados a generar impacto, en distintas problemáticas que afectan a las mujeres y la población de las comunidades acompañadas, y más allá de las políticas públicas y de los criterios generales sobre las necesidades y prioridades para establecer líneas de intervención, estas han venido siendo indicadas por las mujeres mismas y actores de los territorios acompañados, quienes se integran masivamente al diseño, implementación y evaluación de los procesos, a la vez que son los/as primeros/as garantes de la sostenibilidad de las distintas iniciativas.

Esta participación activa, ha permitido articular a miles de mujeres, jóvenes y otros actores en torno a temáticas sobre las cuales ha sido posible sostener procesos de mediano y largo plazo en los municipios de Santo Domingo Este, Bayaguana, Sabana Grande de Boyá, Yamasá y Monte Plata. Las prioridades se han enfocado en temas que evocan necesidades sentidas e intereses estratégicos, según el momento, coyuntura y lugar específico, entre los que destacan los siguientes:

- educación ciudadana, género, derechos humanos y asistencia legal
- violencia contra la mujer y la niña y la violencia intrafamiliar (Prevención, atención y acompañamiento en la ruta crítica de salud y proceso jurídico)
- alfabetización de adultos/as y alfabetización financiera para mujeres y personas iletradas en general.
- formación y orientación a jóvenes y adolescentes que contribuye a alejarlos de riesgos y peligros, tales como embarazos no deseados, delincuencia y drogadicción entre otros. Fomenta el voluntariado juvenil para el uso del tiempo libre.
- salud y saneamiento (atención primaria en salud, nutrición, ITS/VIH/SIDA, higiene ambiental. Derecho a la salud. Derechos sexuales y reproduc-

tivos de las mujeres, embarazo en adolescentes y temas colaterales).

-migración y desarrollo (familias transnacionales, género, inversión productiva de las remesas, riesgo en el proceso migratorio, trata y tráfico de personas y temas colaterales)

-Microcréditos y género. (Préstamos y alfabetización financiera a mujeres y población con altos niveles de exclusión social, así como a familias transnacionales).

-obras de infraestructura comunitaria (recuperación y habilitación de espacios públicos y de circulación, que a la vez sirven de vías de escape en situaciones de desastres, reparación y construcción de viviendas en situaciones de emergencia por desastres naturales, sistemas de extracción de agua, disposición de excretas, adecuación y extensión de obras públicas entre otros).

-organización y articulación social. (Promoción de alianzas estratégicas e interinstitucionales y promoción de debates. Articulación de actores clave, públicos y privados para incidir en la erradicación de problemas sociales. Fomento de redes comunitarias de mujeres, jóvenes, articulación de actores clave en los territorios, trabajando en propósitos específicos con transversalización de género).

## Resultados

El resultado de este trabajo ha sido el IMPACTO SOCIAL que ha podido ser identificado objetivamente por los diferentes socios de la Cooperación Internacional, el Gobierno, las mujeres y las comunidades acompañadas. Entre estos impactos destacan siguientes:

-ampliada la visión de vida en los colectivos acompañados, respecto a como participar en el desarrollo, operativizado en cambios en los conceptos, actitudes y comportamientos, sobre las relaciones humanas, la discriminación de género como construcción social reversible, el trato a las mujeres y las niñas, la participación social en general y la

solidaridad.

-reducida significativamente por más de 20 años consecutivos, la mortalidad infantil por causas prevenibles, en niños y niñas de 0 a 5 años, en población vulnerable, atendida puerta a puerta a la orilla y proximidades del río Ozama.

-reducido el volumen de adolescentes embarazadas en los territorios donde se han orientado procesos dirigido a ello.

-habilitado el programa de salud de TÙ, MUJER, como Centro de Atención Primaria en Salud adscrito al Ministerio de Salud Pública, reconociéndolo como ejemplo de buenas prácticas de articulación comunitaria para la Salud en Los Mina Norte.

-diseñado y en proceso de implementación, el primer Plan de Combate a las ITS/VIH/SIDA, existente en República dominicana, en un proceso de concertación de varios años entre actores públicos y privados del municipio de Bayaguana, cuyo proceso de implementación vinculan la comunidad y el Hospital, siendo la comunidad veedora activa en torno a la salud.

-ampliado el Hospital público de Bayaguana, mediante la construcción, equipamiento y puesta en marcha de una Unidad de Atención Integral integrada a planta física, para atender y prevenir las ITS/VHI/SIDA, como parte del desarrollo del Plan de combate a las ITS/VHI/SIDA 2008-2015.

-reconocido y apoyado por el Ministerio de Salud, el trabajo de orientación en salud y reproductiva en Bayaguana mediante la participación en la Alianza Estratégica Interinstitucional para el combate de las ITS/VIH/SIDA y prevención de embarazos en adolescentes que acompaña TÙ, MUER, en Bayaguana.

-mostrado como ejemplo de buenas prácticas en salud en 2010, la articulación de actores para combatir las ITS/VIH/SIDA y embarazos en Bayaguana, por la Oficina del Ordenador Nacional

de los Fondos Europeos.

-completado el ciclo básico de alfabetización de alrededor de 9,000 personas iletrados/as, de las cuales alrededor del 94% son mujeres.

-construidas 100 viviendas de 30mts2 para alojar familias damnificadas y reparadas alrededor de 500 de viviendas afectadas por desastres naturales, proceso donde los/as afectadas han participado activamente en el diagnóstico, habilitación o construcción y donde se crearon las condiciones para garantizar la integridad física las mujeres y las niñas y los derechos de propiedad compartida del inmueble.

-transformado el espacio territorial y disminución del riesgo ante desastres naturales debido a la construcción de más de medio centenar de pasos peatonales, escalones y vías de circulación y de escape desde zonas vulnerables a las inundaciones del río Ozama, a partir de lo cual se han evitado las muertes habituales por esta causa y se ha logrado la integración de una comunidad otrora incomunicada en su propio territorio.

-mejorado del nivel y calidad de vida de miles de mujeres pobres y víctima de violencia de género y familias transnacionales, mediante el aumento de sus ingresos tras las capacitaciones en gestión de microempresas y préstamos para sus emprendimientos.

-realizados alrededor de 15,000 micro-créditos, a iniciativas de generación ingresos de mujeres y hombres afectados por la violencia y la exclusión social de los cuales alrededor del 80% son mujeres.

-capacitación técnico-vocacional y para el empleo, a alrededor de 2,000 mujeres, quienes han logrado ampliar sus destrezas y habilidades, a la vez que han tenido la oportunidad de crear sus empresas.

-habilitada, equipada y puesta en funcionamiento, la biblioteca pública Salvador Justo de Sabana Grande de Boyá, así como capacitados maestros/as, alumnos y un patronato para su gestión y man-

tenimiento.

-sensibilizados y capacitados en género y derechos humanos, cientos de maestros/as, militares y personal clave de empresas e instituciones públicas y privadas, mediante el servicio de capacitación para el desarrollo con visión de género y derechos humanos que gestiona TÛ, MUJER.

-aumentado del liderazgo juvenil de ambos sexos, con participación femenina destacada, la mayoría de los/as cuales, afectados vulnerabilidad ante la delincuencia, la drogadicción o embarazos en adolescentes.

-fortalecido de liderazgo femenino, verificándose el aumento de la participación y representación de las mujeres en los espacios donde se toman decisiones en el seno de las comunidades, en las cuales han pasado a presidir organizaciones comunitarias de base, puntos de servicios solidarios, redes de adultos/as y jóvenes en torno a temas puntuales, pasando a ser actrices del desarrollo local.

-fortalecido el poder local con inclusión de las mujeres, plasmado en las capacidades de hacer alianzas estratégicas entre organizaciones y redes comunitarias, a la vez que han desarrollado habilidades para negociar con instancias públicas y sectores privados.

-capacitados y fortalecidos sujetos emergentes, portadores de iniciativas innovadoras de cara fomentar la inclusión y cohesión social.

### **Bondades del proceso.**

El proceso vivido por Asociación TÛ, MUJER, ha estado matizado por una serie de factores a favor entre los que se destaca el voluntariado en los distintos niveles de la institución. Es especialmente meritorio, el voluntariado comunitario, sin el cual los resultados obtenidos hasta el momento habrían sido diferentes en volumen y calidad.

Asimismo, un factor de alta significación ha sido la confianza depositada en la institución tanto por las comunidades, por las demás ONG, redes y articula-

ciones de intervención social, existentes en República Dominicana, por el Gobierno dominicano, y por la Cooperación Internacional, lo que ha ido acompañado un conjunto de reconocimientos que, momento tras momento, han estimulado al equipo responsable, a seguir adelante con su misión.

### **Limitaciones.**

Las limitaciones y obstáculos que han debido ser salvados para el desarrollo del trabajo acompañado por la Asociación TÛ, MUJER, son múltiples y surgen desde distintos contextos y situaciones. Sin embargo, la dificultad mayor encontrada, es la visión de mundo reinante, que anida enfoques tanto del desarrollo como sobre las mujeres, que no contribuyen al avance, en la superación de los distintos tipos de discriminación y violencia de género y clase, debiendo invertirse muchos esfuerzos y recursos en la implementación de procesos de sensibilización, capacitación y creación de conciencia para la transformación de los colectivos acompañados en potenciales sujetos sociales.

Asimismo, la oferta limitada de financiación al desarrollo, de cara a las necesidades reales, es un obstáculo de importancia, que impacta en la envergadura de las iniciativas que se pueden hacer operativas en un periodo y contexto determinado. En la historia de Asociación TÛ, MUJER, este ha sido un factor de estrés constante, agravado a raíz del impacto en la Cooperación Internacional, de la reciente crisis financiera mundial.

### **Desafíos.**

El momento actual encierra un conjunto de desafíos para las ONG que trabajan en la educación para el desarrollo, sobretudo en el campo de sostenibilidad financiera, ante lo cual, la Asociación TÛ, MUJER, no es ajena, y reta mediante iniciativas alternativas de financiación que le permitan seguir adelante en el cumplimiento su misión. Más allá de esto, y entre los retos que activan la razón de ser institucional, se constituyen en desafíos estratégicos el:

- seguir trabajando en la reeducación en género y derechos humanos, para contribuir al avance hacia la igualdad, equidad y paridad de género.



Visita de la reina Sofía de España a observar el Trabajo de intervención social de Asociación TÛ, MUJER. Enero de 2009

- seguir trabajando en la reeducación para la cohesión social, mediante una visión y facilitación de oportunidades de participación del desarrollo que incluya a los colectivos con problema de pobreza y exclusión social.
- continuar trabajando para apoyar a las mujeres en la satisfacción de necesidades sentidas e intereses estratégicos.
- fomentar y participar de alianzas estratégicas que incidan en la erradicación de los problemas sociales que flagelan a las mujeres y los excluidos en general, tales como la violencia de género, la pobreza, el escaso acceso de las mujeres a activos económicos, la mala calidad de la educación, el limitado posicionamiento de las mujeres en los puestos de poder desde donde se toman decisiones para la colectividad, entre otros.
- asistir a instituciones públicas y privadas en la comprensión de las causas que sustenten la cultura patriarcal, y ayudarles a pensar estrategias de acción para contribuir a su transformación.



**revistadecooperacion.com**  
REVISTA DE EDUCACION, COOPERACION Y BIENESTAR SOCIAL | IEPC