

opción

Revista de Antropología, Ciencias de la Comunicación y de la Información, Filosofía,
Lingüística y Semiótica, Problemas del Desarrollo, la Ciencia y la Tecnología

Año 33, diciembre 2017 N°

84

Revista de Ciencias Humanas y Sociales

ISSN 1012-1587/ ISSNe: 2477-9385

Depósito Legal pp 198402ZU45



Universidad del Zulia
Facultad Experimental de Ciencias
Departamento de Ciencias Humanas
Maracaibo - Venezuela

El absentismo escolar en Andalucía (España): balance y propuestas de futuro en el marco de la Unión Europea

Manuel Moyano Pacheco

Universidad de Córdoba, España

mmoyano@uco.es

Antonia Ramírez García

Universidad de Córdoba, España

edlragaa@uco.es

M^a Dolores Martos Ruano

Delegación Territorial de Educación, Córdoba, España

maria.d.martos@juntadeandalucia.es

Victoriano Anguita López

Universidad de Córdoba, España

edlanlov@uco.es

Resumen

El absentismo escolar es un factor de riesgo para la exclusión y la desigualdad, constituyendo un reto para los sistemas educativos europeos. Se realiza un análisis sobre el afrontamiento de este problema social en Andalucía (España). Los objetivos son los siguientes: (1) revisar el marco jurídico y normativo; (2) describir los niveles de intervención territoriales y administrativos; (3) examinar las novedades introducidas; y, (4) realizar propuestas de futuro. Este modelo asume un planteamiento coherente con las directrices europeas. Se concluye que la estrategia desarrollada puede ser un marco de referencia exportable a otros territorios.

Palabras clave: exclusión social, riesgo, absentismo escolar, niveles de intervención, educación.

The truancy in Andalusia (Spain): balance and proposals for the future within the framework of the European Union

Abstract

Truancy is a risk factor for exclusion and inequality, and constitutes a priority challenge for the European educational systems. This paper examines the approach of this social problem in Andalusia (Spain). The objectives pursued are as follow: (1) review legal and regulatory framework; (2) describe the territorial and administrative levels of intervention; (3) examine the novelties of the strategy; and (4) suggest improvement proposals for the future. This model is coherent with the guidelines formulated from Europe. We can conclude that the developed strategy may be an innovative framework of reference exportable to other territories.

Key words: social exclusion, risk, truancy, intervention levels, education.

1. INTRODUCCIÓN

Los planteamientos asumidos por la Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Niza y la Cumbre de Lisboa, han tenido su continuidad con la Estrategia Europa 2020, mediante la cual, los estados miembros persiguen promover un crecimiento y un empleo sostenibles a lo largo de la década 2010-2020. Uno de los ejes más importantes de esta estrategia multidimensional es potenciar el desarrollo de los más jóvenes y mejorar su formación, tanto desde un punto de vista estrictamente individual, como de la sociedad en su conjunto, siendo uno de los principales objetivos propuestos por el Consejo Europeo reducir el porcentaje de personas que abandonan de forma prematura los estudios hasta menos del 10 % y, garantizar que, al menos, un 40 % de los jóvenes consigan una cualificación universitaria o similar (Comisión Europea, 2011).

Por consiguiente, la erradicación del absentismo escolar, un ejemplo paradigmático de abandono escolar prematuro, es un reto prioritario; especialmente, si al mismo tiempo pretendemos fomentar una educación inclusiva que facilite el éxito de la gran mayoría de los ciudadanos; en este caso, los más jóvenes. Y es que, mejorar los resultados educativos responde tanto a objetivos directamente relacionados con un crecimiento económico inteligente (al mejorar los niveles de capacidad y la cualificación de los ciudadanos), como a un crecimiento integrador y promotor de la cohesión social.

Todo lo expuesto se acentúa más si tenemos en cuenta los efectos de la crisis económica, pero también social, que aún estamos sufriendo, algo que ha tenido consecuencias negativas relacionadas con el incremento de ciertas desigualdades, el deterioro de las condiciones de vida y una disminución de indicadores de bienestar en personas y grupos. En este contexto de recesión global, si revisamos algunos indicadores recientes podemos comprobar hasta qué punto la educación es un factor relevante para contrarrestar los efectos dramáticos de la vulnerabilidad personal a la exclusión social, entendida de una forma amplia (Castel, 2014; Herzog, 2011; Room, 1995). Así, recientes informes del Eurostat apuntan a que en 2010 en torno al 23% de los europeos estaban en riesgo de exclusión social, siendo esta tasa del 26.9% para los más jóvenes (Antuofermo y Di Meglio, 2012). Durante varios años, España ha estado superando el 20 % de tasa de desempleo, habiendo llegado a alcanzar un pico de más del 27% de la población activa. Este indicador nos situaba como el país desarrollado con más paro, triplicando a la media del resto de países de la OECD y con unas previsiones para el futuro poco halagüeñas (OECD, 2011). Sin embargo, no todos los grupos sociales parecen verse afectados de la misma forma, existiendo algunos grupos más vulnerables que otros y sobre los que convendría intensificar las acciones preventivas. De

acuerdo con el informe anual de 2010 sobre vulnerabilidad social de Cruz Roja (2011) podrían establecerse perfiles prototipo en función del nivel de riesgo. Ese mismo informe considera que los mayores niveles de riesgo estarían asociados a ser hombre, joven (entre 16 y 24 años), con un bajo nivel de estudios, extranjero y desempleado. Como podemos apreciar, la educación y la formación de las personas van a ser moduladores fundamentales del riesgo de exclusión social, y la carencia de éstas puede situar a personas y grupos en una plataforma de vulnerabilidad y en una pérdida real de oportunidades, situación que ya se ha puesto de manifiesto a través de diversas investigaciones de la OECD (2015).

El desarrollo del modelo socio-económico capitalista durante el siglo XIX supuso que la educación de las generaciones más jóvenes se configurase como un deber del Estado, que asumía la necesidad de universalizar la educación y garantizar la asistencia a clase en las enseñanzas consideradas básicas con el objetivo de que niños y adolescentes adquirieran los conocimientos necesarios para su incorporación a la sociedad y al mundo laboral. En este sentido, la obligatoriedad de la educación básica garantizaría un buen ajuste al modelo productivo. En la actualidad, la preocupación por la escolarización obligatoria sigue siendo un reto para los sistemas educativos del siglo XXI, ya que la consecución de un adecuado desarrollo personal, social y académico en los niños depende en gran medida de su asistencia regular a un centro escolar (Kearney y Graczyk, 2014; Pehlivan, 2011). Sin embargo, diferentes factores favorecen que esta no se pueda llevar a cabo en las condiciones deseables, dando lugar a fenómenos como el absentismo escolar.

2. EL ABSENTISMO ESCOLAR EN PERSPECTIVA

La definición de *absentismo escolar* no es ni unívoca ni unánimemente compartida por investigadores ni profesionales de la intervención social, al

tiempo que se considera una problemática con una doble vertiente –educativa y social-. (González, 2005). Para empezar, el término suele confundirse con otras realidades escolares tales como la “no-escolarización”, la “desescolarización”, el “fracaso escolar” o el “abandono escolar” (García 2005a; Rué 2003). Por lo general, se entiende por absentismo escolar una alta tasa de irregularidad en la asistencia escolar, la cual se mide contabilizando el número de faltas semanales o mensuales no justificadas que tiene un determinado alumno durante el curso académico. En cuanto al concepto de “falta”, González (2005) planteaba qué tipo de faltas podrían considerarse en la categoría de absentismo, así reflexionaba sobre faltas en determinadas materias asignaturas (absentismo elegido) o las producidas por retrasos en la hora de llegada (absentismo de retraso), entre otras. De forma sistemática, De la Fuente (2009) ha establecido la siguiente tipología:

- a) Absentismo de retraso: alumnado que llega tarde sistemáticamente a primera hora de clase, un día determinado o a una materia concreta.
- b) Absentismo “del interior”: alumnado que se encuentra presente en clase, pero espera que pase el tiempo sin hacer nada.
- c) Absentismo “elegido”: alumnado que evita determinados aspectos de la experiencia escolar o no asisten para dedicarse a otras actividades o descansar.
- d) Absentismo “crónico”: Ausencias considerables a clase.
- e) Absentismo “cubierto por los padres”: alumnado que falta a clase por diversos motivos y que los padres excusan injustificadamente.
- f) Absentismo “dirigido o selectivo”: alumnado que no acude a determinadas clases por creencias religiosas o filosóficas de sus familias (por ejemplo, Educación Física).
- g) Absentismo esporádico: alumnado que no asiste al centro educativo por acudir a otra actividad.

Por su parte, Ribaya (2011) establece una clasificación del absentismo en función del origen familiar (activo, pasivo, desarraigado y/o nómada), escolar o social del mismo. Mientras que Martínez (2011) lo estructura en: desescolarización, abandono escolar, absentismo de alta intensidad, absentismo de intensidad media, absentismo de baja intensidad, impuntualidad y objeción escolar. Para García-Gracia (2013) la categorización del absentismo responde a dos criterios la frecuencia (regularidad) y la intensidad de las ausencias (más continuo o más discreto).

Asimismo, este es un problema social complejo y poliédrico, en el que numerosos factores pueden contribuir, desde un punto de vista de la epidemiología clásica, como factores de riesgo y protección (García, 2005a, 2005b). Este hecho se pone de manifiesto si tenemos en cuenta las múltiples causas que lo pueden provocar (familiares, sociales y educativas), sus manifestaciones, el discurso público asociado y las percepciones sobre el fenómeno. Aunque en el presente trabajo adoptaremos un posicionamiento eminentemente técnico, donde conceptualizaremos el problema social del absentismo escolar asumiendo un punto de vista legal, tal y como veremos posteriormente, consideramos necesario caracterizar una serie de dimensiones básicas. Para ello, seguiremos el esquema propuesto por García (2005a), quien caracteriza al absentismo escolar de acuerdo con los siguientes rasgos: (1) es un fenómeno variable y heterogéneo; (2) depende de dinámicas de carácter interactivo enraizadas en la experiencia escolar del alumnado; (3) es una respuesta biográfica; (4) es un fenómeno de resistencia activa del sujeto hacia un medio que no acepta o que acepta poco, por diversas razones; (5) está en función del capital afectivo familiar; (6) depende de las instituciones y de las políticas sociales existentes; (7) es dinámico; (8) es multiforme; y, por último, (9) está condicionado por ciertas desigualdades socio-económicas, aunque éstas no tienen un carácter determinista.

A día de hoy podemos decir que existe una evidente carencia de datos oficiales relativos al absentismo escolar, así como de estudios empíricos que hayan abordado el fenómeno. Algunos datos disponibles corresponden al último *Informe PISA* (OECD, 2016b), donde en lo concerniente a España, el alumnado analizado manifestó haber faltado al menos un día sin justificación al centro escolar en las dos semanas previas a la prueba en un 25% de los casos, frente al 19% del promedio de los países de la OECD y de la Unión Europea. A pesar de la evolución positiva respecto al 2012, cuando en España este porcentaje se elevaba hasta el 28% (OECD, 2013), el dato es superior a los valores registrados en la mayoría de los países de nuestro entorno. Por su parte, el *Informe Talis* (MECD, 2014) señala que el 38% de los docentes españoles trabaja en centros donde la dirección de los mismos informa que el alumnado no es puntual para asistir al centro y que el 25% del profesorado desarrolla su labor en centros donde el absentismo de los estudiantes es un hecho habitual. En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se llevó a cabo un estudio durante el curso 2005/2006 en las etapas de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria (ESO) que mostró tasas de absentismo en torno al 4% en los primeros cursos de la Educación Primaria, porcentaje que descendía en los cursos intermedios, para volver a incrementarse en sexto curso (3,7%). Estas tasas se duplicaban en la ESO, alcanzando un porcentaje del 8,55%, siendo el tercer curso el que mayor tasa de absentismo acumulaba (10%) y cuarto el curso en el que el absentismo descendía de manera considerable (6,1%). Por otro lado, se han realizado estudios locales como el llevado a cabo por Herrera, Del Sol y Pérez (2013) en el municipio de Candelaria (Tenerife) entre 2008 y 2011, en el que se destaca unas mayores tasas de absentismo escolar en la ESO y un incremento del absentismo al aumentar la edad del estudiante.

Asimismo, existen algunos trabajos recientes que han analizado la

incidencia y el perfil del alumnado absentista (Martínez, Mondéjar y Palomares, 2013), las trayectorias personales a lo largo de la escolaridad (Cebolla, Radl y Salazar, 2015), las diferencias existentes entre el alumnado nacional e inmigrante (Márquez y Gualda, 2014), el género y la etnia (Asencio, 2011), el efecto del absentismo en el consumo de tabaco (Corbí y Pérez, 2013), las peculiaridades del abordaje en las zonas de transformación social (Río, 2013), los efectos de determinadas acciones de compensación educativa sobre el alumnado en riesgo (Río y Jiménez, 2014), la detección, seguimiento y respuesta de diferentes instancias educativas (Aguado, 2005; Pallarès, 2014), las condiciones organizativas y curriculares del centro (Gómez-Hurtado, 2012; Railsback, 2004; Robledo, et al., 2004), el absentismo como indicador previo de abandono escolar (González, García, Ruiz y Muñoz, 2015), la influencia en el rendimiento matemático (OECD, 2016a), los factores contextuales potencialmente contribuyentes al absentismo escolar (González, 2013) o los discursos culturales asociados (García, 2005b). Tanto la caracterización expuesta como los resultados de estas, y otras investigaciones desarrolladas, acotan un fenómeno complejo y multidimensional que exige que las administraciones públicas y las instituciones sociales desarrollen políticas y prácticas efectivas y coordinadas para solventar las causas que están en el origen de la *inasistencia* a clase de determinados alumnos y alumnas.

3. OBJETIVOS DEL ANÁLISIS Y MÉTODO

En el contexto de la comunidad autónoma de Andalucía se han desarrollado a lo largo de los últimos quince años una serie de actuaciones para el abordaje del absentismo escolar que han asumido la complejidad y multidimensionalidad del problema social descrito, han fomentado la cooperación interinstitucional de forma decidida y han optado por abordajes eminentemente preventivos. El objetivo general del presente trabajo es

realizar un análisis de la estructura multinivel implementada en esta comunidad autónoma, la cual puede considerarse un modelo transformador e innovador. Los objetivos específicos que se persiguen son los siguientes: (1) revisar el marco jurídico y normativo que regula el abordaje del absentismo escolar en el Estado, en general, y en la comunidad autónoma de Andalucía, en particular; (2) describir los niveles de intervención territoriales y administrativos, así como los dispositivos de intervención que operan en los mismos; (3) discutir algunas de las acciones desarrolladas; y, (4) realizar propuestas de mejora de cara al futuro. El método que se ha utilizado para alcanzarlos ha sido el análisis de contenido, ubicado según López (2002) “en el ámbito de la investigación descriptiva”.

4. RESULTADOS

4.1. El análisis del marco jurídico y normativo del modelo

El análisis del fenómeno absentista, tal y como expresa Tinto (2006), requiere una perspectiva histórica basada en el desarrollo y coordinación de los distintos engranajes del sistema educativo, puesto que el absentismo no constituye un hecho reciente en la vida de los centros escolares. De este modo, se puede señalar que en España, el derecho a la educación aparece recogido en la *Constitución Española* (artículo 27.4) y en las sucesivas leyes orgánicas reguladoras del sistema educativo español (*Ley Orgánica del Derecho a la Educación; Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y el Gobierno de los centros docentes; Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo; Ley Orgánica de Calidad de la Educación; Ley Orgánica de Educación; y, Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*). Más allá de esta base jurídica elemental, en los últimos años han ido apareciendo una serie de normas en el contexto de la comunidad autónoma de Andalucía, que son las que vertebran los dispositivos, los procedimientos y las prácticas

para el abordaje del absentismo escolar. A continuación, las revisamos brevemente.

En primer lugar, habría que citar la *Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor*, que recogía en su artículo 11.4 que “las administraciones públicas de Andalucía velarán por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria en aquellas edades que se establezcan en la legislación educativa vigente”. El *Decreto 155/1997, de 10 de junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa*, señala en su artículo 10 que “una de las actuaciones de las entidades locales es contribuir a hacer efectiva la asistencia del alumnado al centro escolar”. Desde el ámbito estrictamente educativo también han ido apareciendo disposiciones que redundan en esa línea. Así, la *Ley de Educación de Andalucía*, de 2007, en su artículo 174, expone que “la administración educativa y las administraciones locales podrán colaborar en la prestación del servicio educativo”. Entre los mecanismos de colaboración que se podrán establecer, se cita el ámbito relativo a la “prevención, seguimiento y control del absentismo escolar”. Esta misma Ley establece en su artículo 8 que “el estudio constituye el deber fundamental del alumnado. Este deber se concreta en la obligación de asistir regularmente a clase con puntualidad y participar en las actividades orientadas al desarrollo del currículo, siguiendo las directrices del profesorado, respetar los horarios de las actividades programadas por el centro y el ejercicio del derecho al estudio de sus compañeros y compañeras”. Anteriormente, la *Ley 9/1999, de 18 de noviembre, de Solidaridad en la Educación*, había establecido un marco más amplio y transversal donde la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía aparece como garante del desarrollo de programas de compensación educativa y social de lucha contra el absentismo. Pero posiblemente, el marco normativo más relevante en lo relativo a la

prevención, seguimiento y control del absentismo escolar surge a raíz del *Acuerdo de 25 de noviembre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Integral para la Prevención, Seguimiento y Control del Absentismo Escolar*, así como el *Decreto 167/2003, de 17 de junio, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorecidas*. Y es que, partiendo de ese Acuerdo y del citado Decreto, se empezó a fraguar, en la práctica, lo que hoy es la estructura técnica y de intervención para abordar el absentismo escolar, que se concretó posteriormente en el verdadero punto de inflexión en lo que al abordaje del absentismo escolar se refiere: la *Orden de 19 de septiembre de 2005, por la que se desarrollan determinados aspectos del Plan integral para la Prevención, Seguimiento y Control del Absentismo Escolar*. En dicha orden se desarrollan las diferentes medidas preventivas y correctivas necesarias para abordar el absentismo escolar desde los distintos ámbitos de intervención (escolar, sociofamiliar e institucional). Finalmente, hay que citar las *Instrucciones de la Dirección General de Participación y Solidaridad en la Educación de 23 de octubre de 2007*, en las cuales se especifican algunos aspectos de carácter más operativo relativos al procedimiento y actuaciones a desarrollar.

Todo este corpus legal conforma el armazón desde el que se aborda el absentismo escolar en Andalucía. No obstante, para ser justos, hay que decir que desde hacía años se venía desarrollando una intensa labor para minimizar el fenómeno, aunque a veces de forma poco estructurada y con un marco legal exiguo. Así, era habitual que los profesionales de la intervención socioeducativa pertenecientes a las delegaciones de educación de cada provincia desarrollaran programas de intervención desde los equipos de orientación educativa de zona. Sin embargo, la carencia de una legislación

específica que regulara la cooperación y la coordinación con otras instituciones y que fuera más allá del ámbito estrictamente educativo hacia de esta tarea una labor difícil y poco fructífera. La coordinación interinstitucional se reducía, en muchos casos, a la afinidad profesional de los técnicos que, en momentos puntuales, colaboraban de forma reactiva en entornos donde el problema del absentismo y la exclusión social eran ya manifiestos. Aquellas experiencias iniciales fueron, sin duda, fundamentales para sentar las bases de lo que posteriormente se ha ido regulando y sistematizando.

4.2. El análisis de los diferentes niveles de intervención

En base a la normativa anteriormente expuesta, especialmente la *Orden de 19 de septiembre de 2005* y las *Instrucciones de 23 de octubre de 2007*, se podría dividir la estructura de cooperación interinstitucional en varios niveles íntimamente relacionándose interconectados, que van de lo más preventivo a lo más reactivo y/o sancionador. En primer lugar, nos encontramos con la intervención desarrollada a nivel de centro educativo. En segundo lugar, están los Equipos Técnicos de Absentismo Escolar (ETAE), que operan a nivel zonal estableciendo una tupida red que prioriza la intervención sobre el ámbito socio-familiar. En tercer lugar, a nivel de localidad se sitúa la Comisión Municipal de Absentismo Escolar. En cuarto lugar, encontramos la Comisión Provincial de Absentismo Escolar. Y, por último, a un nivel autonómico, la Comisión Interdepartamental de Absentismo Escolar. A continuación, se describen cada uno de estos niveles.

Nivel de centro educativo: el papel del tutor y del equipo educativo

Las actuaciones desarrolladas desde el centro educativo se incardinan en su planificación estratégica (concretamente en su Plan de Centro). En este nivel es fundamental priorizar los aspectos relativos a la organización y el funcionamiento del centro, así como las medidas pedagógicas, de

sensibilización y comunicación, coordinación entre los docentes implicados y la atención a la diversidad, entendida ésta en un sentido amplio. Corresponde al Consejo Escolar como órgano de gobierno realizar un seguimiento de las medidas adoptadas, así como su correspondiente valoración dentro de los procesos de autoevaluación al finalizar el curso.

En este nivel, el profesorado realiza un seguimiento sistemático de la asistencia a clase, con el fin de detectar el absentismo. Esta información será comunicada a los respectivos tutores, los cuáles serán un elemento clave en la coordinación del proceso, comunicando las incidencias a la Jefatura de Estudios y registrando las mismas en la aplicación informática correspondiente (en el caso de Andalucía, el *Sistema de Información Séneca*). Asimismo, una vez detectados los casos de absentismo, los tutores lo notificarán por escrito a la familia y citarán a los representantes legales con el fin de entrevistarse con ellos y tratar el problema. Hay que concretar que, de acuerdo con la *Orden de 19 de septiembre de 2005*, se considerará una situación de absentismo escolar cuando “las faltas de asistencia sin justificar al cabo de un mes sean de cinco días lectivos en Educación Primaria y veinticinco horas de clases en Educación Secundaria Obligatoria, o el equivalente al 25% de días lectivos o de horas de clase, respectivamente”. Además de este criterio, la citada norma también recoge que habrá de actuarse de manera inmediata cuando a juicio del profesorado tutor y el resto del equipo docente “la falta de asistencia pueda representar un riesgo para la educación del alumno o alumna”. En aquellos casos en los que, por los motivos que sean, el padre, madre o tutor o legal no acuda a la entrevista, no justifique las ausencias del alumno, no se comprometa a resolver el problema o incumpla los compromisos asumidos, la Dirección del Centro comunicará por escrito (a los representantes legales del alumnado absentista) las responsabilidades en las que pudieran estar incurriendo. Se informará también de que se derivará el caso al Equipo Técnico de Absentismo Escolar (ETAE)

de la zona correspondiente, cuyas características y funciones se explican a continuación.

Nivel de Zona: Equipos Técnicos de Absentismo Escolar (ETAE)

Cuando las actuaciones realizadas a nivel de centro educativo no consigan resolver las situaciones de absentismo, la Dirección del centro deriva los casos al correspondiente ETAE, dispositivo que actúa en el ámbito zonal en colaboración con Servicios Sociales (Comunitarios o Municipales), a fin de que éstos (junto con la colaboración de otras entidades y/o instituciones) realicen las acciones que correspondan. Se prioriza la intervención en el contexto sociofamiliar. Cada ETAE se constituye en el nivel de localidad o distrito municipal. Estos equipos multidisciplinares se reúnen bimensualmente para gestionar y coordinar intervenciones socioeducativas, y están compuestos por: (1) el profesorado de apoyo a la compensación educativa del Equipo de Orientación Educativa o, en su defecto, el coordinador del Equipo o un orientador del mismo designado a estos efectos; (2) los orientadores de los Institutos de Educación Secundaria; (3) un miembro del equipo directivo de cada centro; (4) en su caso, el Educador o Educadora Social de la zona; (5) un representante de los Servicios Sociales Comunitarios o Municipales y, (6) en su caso, un representante de la Policía Local. Asimismo, se incorporarán un representante de las entidades locales y de las entidades sin fines de lucro que trabajen en la zona con convenio suscrito para esta materia con la Consejería de Educación.

Entre las funciones de los ETAE están las siguientes: (1) establecer líneas de actuación para la prevención, seguimiento y erradicación del absentismo; (2) realizar propuestas a los centros para la prevención y el seguimiento del absentismo de la localidad o la zona; (3) desarrollar el seguimiento de los casos de absentismo que se produzcan, realizando propuestas para la intervención en el medio socio-familiar; (4) informar a la Comisión

Municipal del seguimiento de los casos llevado a cabo; (5) participar en los procesos de derivación de los casos a otras instituciones con competencias en esta materia. Estas y otras funciones aparecen recogidas en la *Orden de 19 de septiembre de 2005* y en las *Instrucciones de 23 de octubre de 2007*. Como podemos apreciar, reflejan la gran variedad de colaboraciones y coordinaciones interinstitucionales que se establecen. Desde la Delegación Provincial (o Territorial) se designa a un miembro del ETAE como coordinador, siendo esta coordinación preferentemente ejercida por el miembro del Equipo de Orientación Educativa que forme parte del mismo y que, por lo general, también es el coordinador de las actuaciones vinculadas al área de compensación educativa en el seno del equipo. Quien ejerza la coordinación del ETAE realizará la propuesta del plan de trabajo, la memoria anual y convocará las reuniones periódicas.

Nivel de localidad: Comisión Municipal de Absentismo Escolar

En el Ayuntamiento de cada municipio se constituye, a instancia de la Delegación de Educación y mediante convenio de colaboración, una Comisión Municipal de Absentismo Escolar. En dicha comisión están representados los servicios y/o profesionales dependientes de las distintas administraciones públicas. Entre otros, se encontrarán los centros educativos, inspección, las asociaciones de padres y madres de alumnos y las entidades colaboradoras. Estas comisiones se reúnen con una periodicidad trimestral, enviando las actas a la Delegación Provincial correspondiente.

Este nivel de intervención es imprescindible, ya que, si las intervenciones que se desarrollaron previamente desde el ETAE no ofrecen resultados positivos en la corrección de los casos de absentismo escolar, será la Comisión Municipal correspondiente la encargada de adoptar otro tipo de medidas. Entre las funciones específicas que suele desempeñar la Comisión Municipal se encuentran las siguientes: (1) planificar actuaciones a nivel de

localidad; (2) coordinar la intervención de los profesionales; (3) velar por el cumplimiento de la comunicación de faltas de los centros educativos, (4) analizar los listados de absentismo/desescolarización y tomar decisiones al respecto; (5) trasladar a la Comisión Provincial los casos no resueltos a nivel local; (6) informar a la Comisión Provincial de los casos resueltos para constatar las medidas que han resultado eficaces.

Nivel provincial: Comisión Provincial de Absentismo Escolar

Con objeto de asegurar la necesaria coordinación entre las Administraciones y la participación en la planificación de las actuaciones de todas las partes implicadas, en cada provincia se constituye una Comisión Provincial de Absentismo Escolar. Las Delegaciones Territoriales de Educación, a través de los Servicios de Ordenación Educativa, presentarán una propuesta para la elaboración o revisión del Plan Provincial de Absentismo. Según se establece en el artículo 9.3 del *Decreto 39/2003 de 18 de febrero por el que se regula la provisión de los puestos de trabajo de los Equipos de Orientación Educativa adscritos al personal docente y se establecen la funciones de los coordinadores de área de los Equipos Técnicos Provinciales*, en el ámbito provincial corresponde al Coordinador del Área de Compensación Educativa la coordinación e impulso de las actuaciones que se desarrollen en la provincia, bajo las directrices del dicho Servicio de Ordenación Educativa de la Delegación Territorial.

El Plan Provincial de Absentismo será presentado a la Comisión Provincial, con el fin de que se analice y, posteriormente, si procede, se apruebe. Además, los Servicios de Inspección Educativa participarán y supervisarán las actuaciones relacionadas con los Planes Provinciales de Absentismo. La configuración del Plan Provincial de Absentismo Escolar debe entenderse como un marco general donde pueden incluirse y

contemplarse todas aquellas peculiaridades y singularidades de las distintas zonas y contextos de la provincia. También debe entenderse como un proyecto global donde las tareas, acciones, programas, medidas, procedimientos o recursos compartidos por los organismos implicados sean elementos y partes de una misma estructura organizada y coordinada.

Además, la relevancia de este nivel es prioritaria cuando los casos de absentismo escolar no se hayan resuelto en los niveles de centro educativo, zona y localidad. Así, desde las Comisiones Municipales correspondientes, los expedientes de absentismo escolar serán derivados a Comisión Provincial con la propuesta correspondiente para que el expediente informativo se remita a los organismos con competencia en protección de menores, en aquellos casos en los que se considere que la situación del menor es de tal gravedad que podría ser necesaria la adopción de medidas protectoras. Desde la Delegación Territorial, tras analizar la intervención realizada por los Servicios Sociales o los ETAE correspondientes, comunicará a las familias la situación generada, y remitirán, en su caso, la información a los organismos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección de menores. En ese sentido, es habitual que desde este nivel se establezca un plan de intervención a fin reconducir la situación y se solicite la colaboración de la unidad especializada en menores de la Policía Autonómica con el fin de comunicar a la familia la gravedad de la situación generada. Asimismo, las Delegaciones Territoriales de Educación promoverán la formalización de convenios de cooperación entre las diferentes administraciones.

Nivel Autonómico: Comisión Interdepartamental de Absentismo Escolar

Por último, se contempla otra Comisión a nivel autonómico cuyo fin es garantizar el desarrollo y coordinación de las actuaciones derivadas del Plan Integral para la Prevención, Seguimiento y Control del Absentismo Escolar.

Esta Comisión deberá reunirse, al menos, al principio y final de cada curso, y está conformada por las personas titulares de diferentes Direcciones Generales de la Consejería de Educación y de la Consejería competente en Igualdad y Bienestar Social, así como representantes de la comunidad educativa (familias, entidades, inspección educativa).

Entre las funciones de la Comisión Interdepartamental de Absentismo Escolar están las siguientes: (1) establecer las directrices y criterios para la coordinación entre los órganos de las diferentes Administraciones Públicas con competencias en el absentismo escolar; (2) determinar las líneas generales de los planes y convenios que deban formalizarse entre las distintas Administraciones; (3) especificar los recursos que las diferentes administraciones públicas destinarán a los planes y programas de lucha contra el absentismo; y, (4) evaluar las actuaciones desarrolladas en este ámbito en las diferentes provincias de Andalucía.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

A día de hoy, en el contexto de la Unión Europea, existen miles de jóvenes que pueden ser considerados absentistas. Esto supone un problema no sólo personal y/o educativo, sino también, económico y de cohesión social. No olvidemos que el desempleo y la dependencia de las prestaciones sociales están íntimamente ligados a las carencias educativas y formativas; algo que va a obstaculizar el desarrollo de la unión en general, y de cada una de sus regiones, en particular. En la comunidad autónoma de Andalucía, con el fin de abordar este problema social, se han desarrollado unas redes colaborativas que han sido fundamentales para abordar el fenómeno. Consideramos que políticas y prácticas como la expuesta son coherentes con las directrices propuestas desde Europa, donde en los últimos años también se han tomado

iniciativas similares para establecer un eje común para reducir el absentismo y el abandono escolar prematuro. El marco jurídico y las bases existentes para prevenir e intervenir sobre el absentismo escolar se han ido consolidando progresivamente hasta conformarse en una estructura definida y vertebrada que coaliga territorios y administraciones, así como perfiles profesionales e instituciones de diverso cariz.

A lo largo del análisis se ha tratado de describir la cooperación existente entre los diferentes niveles de intervención, los cuales se pueden inferir de la normativa existente; cooperación que se ajusta, como hemos visto, a la localización territorial de los agentes copartícipes, y que se da tanto horizontal como verticalmente. Pero, además, podemos decir que el modelo descrito es un prototipo de referencia exportable a otras regiones o territorios que pretendan reducir esta problemática. Consideramos que los principios de coordinación, complementariedad, buena gobernanza y coherencia, que deberían caracterizar cualquier política territorial y de vecindad, están presentes en la idea germinal y ulterior de la normativa desarrollada en la comunidad autónoma de Andalucía. Posiblemente, el aspecto más innovador de las estructuras cooperativas revisadas fue la creación, en su momento, de los ETAE. La consolidación de los mismos ha supuesto un avance fundamental para organizarla estructura en red sobre la que pivotan todos los niveles expuestos. Desde nuestro punto de vista, el valor añadido de estos equipos multidisciplinares orbita en torno a los siguientes aspectos: (1) permiten la representación y participación activa de múltiples administraciones; (2) funcionan como “pivotes” desde los que se mantienen coordinaciones, tanto con el ámbito focal (centro educativo), como con el distal (nivel municipal y provincial);(3) posibilitan la intervención mediante una variedad de estrategias flexibles y heterogéneas; de forma proactiva, pero también reactiva; (4)posibilitan el establecimiento de coordinaciones y

relaciones periódicas y sistemáticas; y, (5) en su seno, coadyuvan objetivos que van más allá del absentismo escolar, englobando otras áreas colaterales vinculadas con el desarrollo comunitario y la intervención social. Todo esto, representa un cúmulo de beneficios que fomentan actitudes colaborativas entre administraciones, así como la cooperación entre centros educativos, entidades locales y asociaciones; sólo por citar a algunas de las instituciones implicadas.

No obstante, después de estos quince años continúan pendientes varios retos. A día de hoy aún persisten algunas dificultades, tales como la provisionalidad del personal que coordina dichos equipos, la disminución de algunos recursos destinados a atender a jóvenes en riesgo, la prolongación excesiva (en algunas ocasiones) del proceso del protocolo de intervención o la carencia de datos estadísticos fiables de corte longitudinal para evaluar la evolución del problema con precisión. Para el futuro podrían proponerse una serie de medidas que redundarían en la mejora de los niveles de intervención expuestos y de este modo evitarlas situaciones de desigualdad y exclusión social que genera la falta de asistencia a los centros escolares. Algunas de ellas se enumeran a continuación. En primer lugar, sería conveniente seguir priorizando la detección y la gestión, en su caso, de plazas escolares para el alumnado que se encuentre desescolarizado. Para este objetivo, es conveniente reforzar la coordinación y el trasvase de información permanente entre la Comisión Provincial y los coordinadores de los ETAE. En segundo lugar, desde la coordinación de cada ETAE sería beneficioso remitir periódicamente a Comisión Provincial el listado de casos que se estén tratando, agilizando de esta manera el seguimiento y, en su caso, posterior tratamiento. Este trasvase de información se podría realizar después de la celebración de cada reunión de coordinación. En tercer lugar, es fundamental que cada coordinador de ETAE compruebe, antes de la derivación de los expedientes, que estos arriban

completos y con todos los requisitos formales establecidos para cualquier procedimiento administrativo. Los expedientes incompletos, poco fundamentados o que se derivan a Comisión Provincial directamente desde los propios centros (sin pasar previamente por el ETAE y la Comisión Municipal) tienen pocas posibilidades de progresar con éxito en instancias superiores. En cuarto lugar, habría que seguir incidiendo en que la mejor estrategia para agilizar los plazos de las intervenciones es que se hagan seguimientos sistemáticos desde la coordinación de cada ETAE; especialmente en aquellos casos en los que la Comisión Provincial esté interviniendo en tiempo real. En quinto lugar, es importante hacer una labor sistemática de comunicación a los centros educativos con el fin de recordar toda la normativa sobre el absentismo escolar y los dispositivos existentes. Esta labor de difusión, formación y memorándum es especialmente relevante a comienzo de cada curso escolar, y puede hacerse de diferentes formas: circulares, reuniones informativas, publicaciones, etcétera. En sexto lugar, es necesario intensificar la intervención y los seguimientos socioeducativos en Educación Infantil y Primaria como medio real de prevención, ya que a lo largo de estos años se ha constatado su carácter fundamental. En séptimo lugar, es esencial establecer mecanismos ágiles de información salvaguardando la protección de datos, para que el traslado de los menores de unos centros educativos a otros, máxime cuando son entre localidades de provincias diferentes, no suponga la interrupción, y mucho menos el reinicio, de todo el procedimiento. Por último, es prioritario mantener las ayudas económicas destinadas a las entidades locales y a las asociaciones sin ánimo de lucro.

Como se ha argumentado, el absentismo escolar tiene causas complejas y requiere de respuestas integrales. Aunque en su abordaje existen numerosas dificultades y los efectos de la intervención no son siempre apreciables, tarde o temprano, deberían tener un impacto positivo en la sociedad.

6. REFERENCIAS DOCUMENTALES

- ANTUOFERMO, Mélina y DI MEGLIO, Emilio.2012. **Population and social conditions**. Eurostat, Statistics in focus. Unión Europea. Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat>. Consultado el 19.10.2016.
- AGUADO, Pilar. 2005. Programa de prevención y control del absentismo escolar en el Ayuntamiento de Madrid. **Indivisa: Boletín de estudios e investigación**. N° 6: 249-257.
- ASENCIO, Ana. 2011. Absentismo y abandono escolar.Una aproximación desde la perspectiva de género al estudio de las alumnas de etnia gitana del IES María Moliner. **Acciones e investigaciones sociales**.N° 29: 105-129.
- CASTEL, Robert. 2014. Los riesgos de exclusión social en un contexto de incertidumbre. **Revista Internacional de Sociología**. N°:72:15-24.doi:10.3989/ris.2013.03.18.
- CEBOLLA, Héctor; RADL, Jonas y SALAZAR, Leire. 2015. **Aprendizaje y ciclo vital. La desigualdad de oportunidades desde preescolar hasta la edad adulta**. Obra Social La Caixa, Colección Estudios Sociales, N° 39. Disponible en http://prensa.lacaixa.es/obrasocial/show_annex.html?id=41739. Consultado el 05.07.2016.
- COMISIÓN EUROPEA.2011. **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa2020**. Bruselas. 31.1.2011COM (2011) 18 final. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0018>. Consultado el 27.08.2016.
- CORBÍ, Beatriz y PÉREZ, Miguel Ángel. 2013. El efecto del absentismo y el fracaso escolar en el consumo de tabaco, en una muestra de estudiantes de 3º y 4º de la Educación Secundaria Obligatoria. **Health and addictions: salud y drogas**.N°13: 53-58. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/839/83928046006.pdf>. Consultado el 14.08.2016.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA. 2011. **Informe anual sobre vulnerabilidad social 2010**. Madrid: Cruz Roja. Disponible en www.sobrevulnerables.es. Consultado el 17.07.2016.
- DE LA FUENTE, María Adoración.2009. Derecho a la educación, deber de prevenir y reducir el absentismo y abandono escolar. **Revista de**

- Investigación en Educación.**Nº 6: 173-181. Disponible en <http://reined.webs.uvigo.es/ojs/index.php/reined/article/viewFile/46/40>. Consultado el 13.07.2016.
- GARCÍA, Maribel. 2005a. Dificultades en la aproximación a las dimensiones del absentismo: luces y sombras a partir de las voces del profesorado y de algunas tipologías institucionales. **Aula Abierta.**Nº86: 55-74. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2328689.pdf>. Consultado el 08.08.2016.
- GARCÍA, Maribel. 2005b. Culturas de enseñanza y absentismo escolar en la enseñanza secundaria obligatoria: estudio de casos en la ciudad de Barcelona. **Revista de Educación.**Nº338:347-374. Disponible en http://www.revistaeducacion.mec.es/re338_19.htm. Consultado el 08.08.2016.
- GARCÍA-GRACIA, Maribel. 2013. **Absentismo y abandono escolar. La persistencia de una problemática escolar y social.** Editorial Síntesis. Madrid (España).
- GÓMEZ-HURTADO, Inmaculada. 2012. Una dirección escolar para la inclusión escolar. **Perspectiva educacional.** Nº 51: 18-42. Disponible en <http://www.perspectivaeducacional.cl/index.php/peducacional/article/viewFile/108/38>. Consultado el 10.08.2016.
- GONZÁLEZ, María Teresa. 2005. El absentismo y el abandono: Una forma de exclusión social. **Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado.** Nº 1: 1-12. Disponible en <https://www.ugr.es/~recfpro/rev91ART4.pdf>. Consultado el 01.09.2016.
- GONZÁLEZ, S. (Dir.) 2013. **Alumnado en riesgo de abandono. Análisis de los factores contextuales.** Editorial Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía. Sevilla (España).
- GONZÁLEZ, Sebastián; GARCÍA, María del Pilar; RUIZ, Francisco y MUÑOZ, Juan Manuel. 2015. Factores de riesgo del abandono escolar desde la perspectiva del profesorado de Educación Secundaria Obligatoria. **Profesorado.Revista de currículum y formación del profesorado.**Nº 19: 226-245. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/567/56743410016.pdf>. Consultado el 30.08.2016.
- HERRERA, Juan Manuel; DEL SOL, Héctor; PÉREZ, Alicia y MORERA,

- Cristina. 2013. El absentismo escolar en el municipio de Candelaria, Tenerife, Islas Canarias (España). Resultados de un estudio interdisciplinar desde la praxis de la educación y el trabajo social. **Revista de Estudios y Experiencias en Educación**.Nº12: 129-159. Disponible en <http://www.redalyc.org/html/2431/243129663008/>. Consultado el 28.08.2016.
- HERZOG, Benno. 2011. Exclusión discursiva. Hacia un nuevo concepto de exclusión social. **Revista Internacional de Sociología**.Nº69: 607-626. doi:10.3989/ris.2009.12.21.
- KEARNEY, Christopher A. y Graczyk, Patricia. 2014. A Response to Intervention Model to Promote School Attendance and Decrease School Absenteeism. **Child & Youth Care Forum**.Nº43: 1-25. doi: 10.1007/s10566-013-9222-.
- LÓPEZ, Fernando. 2002. El análisis de contenido como método de investigación. **XXI, Revista de Educación**, Nº 4: 169-179. Disponible en <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf>. Consultado 09.06.2016.
- MÁRQUEZ, Carmen y GUALDA, Estrella. 2010. Absentismo escolar en Secundaria: Diferencias entre nacionales e inmigrantes en la provincia de Huelva. **Revista Internacional de Investigación e Innovación Educativa**. Vol. 13: 55-66. Disponible en <http://www.uhu.es/publicaciones/ojs/index.php/xxi/article/view/2093/2264>. Consultado el 16.08.2016.
- MARTÍNEZ, José Luis. 2011. **El absentismo en la escolaridad obligatoria: etiología del problema y caracterización socio-educativa del alumno absentista**. Editorial Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha. Toledo (España). Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4776783>. Consultado el 26.07.2016.
- MARTÍNEZ, José Luis; MONDÉJAR, José y PALOMARES, María del Carmen. 2013. El absentismo en la escolaridad obligatoria en Castilla-La Mancha. **Praxis Sociológica**. Nº 17: 267-281. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4776783>. Consultado el 26.07.2016.
- MECD. 2014. Talis 2013. Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Madrid: **Secretaría General Técnica**. Disponible en http://www.mecd.gob.es/inee/Ultimos_informes/TALIS-2013.html. Consultado el 27.08.2016.

- OECD. 2011. *OECD Employment Outlook 2011*. Disponible en www.oecd.org/els/employment/outlook. Consultado el 25.08.2016.
- OECD. 2013. PISA 2012 Informe Español. *Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponible en http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/pisa2012_in_eavolumeni.pdf?documentId=0901e72b81786310. Consultado el 25.08.2016.
- OECD. 2015. *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*. Disponible en <http://www.oecd.org/education/eag-interim-report.htm>. Consultado el 30.08.2016.
- OECD. 2016a. *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How to Help Them Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en>. Consultado el 30.08.2016.
- OECD. 2016b. *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, PISA, OECD Publishing, Paris. Disponible en <http://www.oecd.org/edu/pisa-2015-results-volume-ii-9789264267510-en.htm>. Consultado el 30.09.2016.
- PALLARÈS, Marc. 2014. El absentismo en la educación secundaria: detección, seguimiento y respuesta de los centros educativos y de los servicios sociales. **Revista Electrónica de Investigación y Docencia (REID)**, N° 11: 49-68. Disponible en <http://www.revistareid.net/revista/n11/REID11art3.pdf>. Consultado el 02.08.2016.
- PEHLIVAN, Zeki. 2011. Absenteeism at state high schools and related school management policies in Turkey. **Procedia Social and Behavioral Sciences**. N°15: 3121-3126. doi:10.1016/j.sbspro.2011.04.257.
- RAILSBACK, Jennifer. 2004. **Increasing Student Attendance: Strategies from research and practice**. Disponible en <http://www.nwrel.org/request/2004june/textonly.html>. Consultado el 17.07.2016.
- RIBAYA, Francisco Javier. 2011. La gestión del absentismo escolar. **Anuario Jurídico y Económico Escurialense**. N° XLIV: 579-596. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3625520.pdf>. Consultado el 29.07.2016.
- RÍO, Manuel Ángel. 2011. Más allá del protocolo: estrategias contra el

absentismo en centros andaluces de atención educativa preferente.
Tempora.Nº 14: 39-63. Disponible en
[http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20TEMPORA/14%20-%202011/02%20\(Manuel%20A.%20Rio\).pdf](http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20TEMPORA/14%20-%202011/02%20(Manuel%20A.%20Rio).pdf). Consultado el
10.07.2016.

RÍO, Manuel Ángel y JIMÉNEZ, María Luisa.2014. Las Becas 6000 a examen. Resultados, prácticas, expectativas y oportunidades escolares de familias y estudiantes incluidos en el programa. **Revista Internacional de Sociología**.Nº72: 609-632. Disponible en
<http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/articulo/viewArticle/596>. Consultado el 10.07.2016.

ROBLEDO, María; CORTEZ, Josie y CORTEZ, Albert. 2004. Dropout Prevention Programs. Right Intent, Wrong focus, and Some Suggestions on Where to Go From Here. **Education and urban Society**. Nº 36: 169-188.

ROOM, Graham (Ed.). 1995. **Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion**. Editorial The Policy Press. Bristol (Reino Unido).

RUÉ, Joan. 2003. **El absentismo escolar como reto para la calidad educativa**. Ministerio de Educación y Ciencia, CIDE.Madrid (España).

TINTO, Vicent. 2006. Taking Student Retention Seriously. Nacada, National Academic Advising Association. Kansas (Estados Unidos).



**UNIVERSIDAD
DEL ZULIA**

opción

Revista de Ciencias Humanas y Sociales

Año 33, N° 84, 2017

Esta revista fue editada en formato digital por el personal de la Oficina de Publicaciones Científicas de la Facultad Experimental de Ciencias, Universidad del Zulia.

Maracaibo - Venezuela

www.luz.edu.ve

www.serbi.luz.edu.ve

produccioncientifica.luz.edu.ve