



# PARLAMENTO DE ANDALUCIA

## BOLETÍN OFICIAL

Número 315

Quinta Legislatura

Sevilla, 7 de abril de 1999

### SUMARIO

#### 3. INFORMACIÓN

##### 3.5 Instituciones y órganos con vinculación parlamentaria

###### 3.5.2 Defensor del Pueblo Andaluz

Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz 5-98/OIDC-12063, relativo a absentismo escolar un problema social y educativo. 18.213

### 3. INFORMACIÓN

#### 3.5 Instituciones y órganos con vinculación parlamentaria

##### 3.5.2 Defensor del Pueblo Andaluz

#### EL ABSENTISMO ESCOLAR UN PROBLEMA SOCIAL Y EDUCATIVO

*Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz*  
5-98/OIDC-12063

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el día 9 de diciembre de 1998, ha conocido el Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz 5-98/OIDC-12063, relativo a absentismo escolar un problema social y educativo, enviada a

esta Cámara al amparo de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, en relación con el artículo 12 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 175.4 del Reglamento de la Cámara, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en sesión celebrada el día 16 de diciembre de 1998, ha acordado que su tramitación se lleve a cabo en la Comisión de Educación.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 31.3 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se ordena su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 65.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 17 de diciembre de 1998.  
P.D. El Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía,  
José A. Víboras Jiménez.

**EL ABSENTISMO ESCOLAR  
UN PROBLEMA EDUCATIVO Y SOCIAL**

**ÍNDICE**

I. INTRODUCCIÓN	18.215
1.1 Presentación	18.215
1.2 Elaboración, metodología y estructura	18.215
1.2.1 Elaboración	18.215
1.2.2 Metodología y estructura	18.217
II. CONSIDERACIONES GENERALES	18.218
2.1 El absentismo escolar un problema educativo y social	18.218
2.2 Medidas de lucha contra el absentismo escolar; los programas de absentismo	18.219
2.2.1 Marco legal	18.219
2.2.2 Administraciones intervinientes	18.221
III. LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA FRENTE AL PROBLEMA DEL ABSENTISMO ESCOLAR	18.223
3.1 Análisis territorializado	18.223
3.1.1 Almería	18.223
3.1.2 Cádiz	18.226
3.1.3 Córdoba	18.234
3.1.4 Granada	18.237
3.1.5 Huelva	18.242
3.1.6 Jaén	18.245
3.1.7 Málaga	18.248
3.1.8 Sevilla	18.251
IV. ESPECIAL REFERENCIA AL ABSENTISMO GRAVE Y CONSENTIDO	18.257
4.1.El Ministerio Fiscal	18.257
4.2.El Servicio de Atención al Niño	18.263
V. EL PERFIL SOCIOLÓGICO DEL MENOR ABSENTISTA	18.266
5.1 Recopilación de los datos: metodología y muestra seleccionada	18.266
5.2 Análisis de los datos	18.267
5.2.1 Características generales de las familias	18.267
5.2.2 Situación económica de las familias	18.269
5.2.3 Nivel educativo de los padres o tutores	18.270
5.2.4 Características de la vivienda familiar	18.271
5.2.5 Problemáticas sociofamiliares detectadas	18.271
5.3 Perfil sociológico del menor absentista	18.272
VI. CONCLUSIONES	18.274
6.1 Valoraciones	18.274
6.2 Conclusiones	18.277
6.3 Recomendaciones y Sugerencias	18.284
ANEXOS DOCUMENTALES	18.285

## I. INTRODUCCIÓN

### 1.1 Presentación.

Decididamente, la Institución en este tercer mandato, ha querido dar respuesta a una serie de necesidades de actuación que se venían demandando a la hora de abordar el estudio de diversos temas que, por los diversos aspectos que encierran, tienen un tratamiento insuficiente con la tramitación individualizada de un expediente de queja.

Existen graves problemas que implican consecuencias de un evidente calado social entre la población –principalmente más desfavorecida– que deben ser abordados con un tratamiento detenido y amplio en sus variadas facetas. Es en estos supuestos cuando el Defensor del Pueblo Andaluz, a pesar de las evidentes limitaciones, decide acometer la realización de un Informe Especial con el que poder tratar con cuidado y amplitud este tipo de situaciones y poner a la disposición del Parlamento, administraciones y a los ciudadanos en su conjunto, los resultados de la investigación realizada. Como siempre, estos estudios acompañan una intención divulgativa, pero también, en la medida de nuestras posibilidades, aportando las medidas que consideramos más acertadas para la solución de estos problemas.

Acorde con esta estrategia presentamos un nuevo Informe Especial sobre “*El absentismo escolar*” cuyo subtítulo –“*un problema educativo y social*”– ilustra sin más lo que constituye la esencia del problema: la íntima conexión del fenómeno de la ausencia de niños de los circuitos educativos como un reflejo añadido –aun a pesar de su grave significación– del entorno y condiciones sociales en los que estos niños se desenvuelven.

La marginación, el desarraigo, la pobreza son circunstancias tan presentes en determinadas capas de la sociedad andaluza que explican toda serie de efectos perjudiciales entre sus víctimas: desde la presencia de graves deficiencias sanitarias, carestía de vivienda, o de aptitudes laborales; pero también de desatención entre los más débiles en las necesidades que les son propias.

Estas breves líneas para animar a la lectura –y a la crítica que también queremos provocar– de este Informe quieren aportar una idea que gravita en la contemplación de este problema. Podemos afirmar que el absentismo en Andalucía es un problema grave en el futuro educativo y social de todos estos niños, pero sin embargo su presencia se encuentra localizada entre aquellos sectores más deprimidos y marginales.

Resulta evidente, y por ello digno de reconocimiento y elogio, el esfuerzo que los poderes públicos han volcado por construir el sistema que haga efectivo el derecho a la educación que la Constitución consagra. Quizás por ello, la presencia de fenómenos absentistas, en aquellos que por sus condiciones sociales más necesitan los valores de la educación, resulta tan dolorosa. Tanto, que nos produce la ingrata desazón de una obra inacabada. No queremos que esta tarea, en la que se vuelcan enormes esfuerzos, llegue a truncarse sin concluir el hermoso proyecto de hacer realidad, a través de la educación, la gran esperanza que se debe brindar al futuro de nuestros niños.

Andalucía, diciembre de 1998.  
El Defensor del Pueblo Andaluz,  
José Chamizo de la Rubia.

### 1.2 Elaboración, metodología y estructura.

#### 1.2.1 Elaboración.

La decisión de elaborar el presente Informe surge de la confluencia de dos factores: por un lado, el acceso a numerosos documentos oficiales, trabajos y estudios de expertos que, no sólo ponían de

manifiesto con datos y cifras la existencia de un importante nivel de absentismo escolar en las diferentes provincias andaluzas, sino que además relacionaban dicha problemática con la elevada tasa de abandono y fracaso escolar que se registra en el sistema educativo andaluz. Y, por otro lado, el deseo de esta Institución de trasladar a un plano práctico los compromisos públicamente asumidos de orientar su actuación hacia una más decidida defensa de los derechos de los ciudadanos y los colectivos más desfavorecidos de nuestra Comunidad Autónoma<sup>1</sup>, entre los que claramente se encuentran la mayoría de las familias afectadas por el problema del absentismo escolar.

Por tanto, la percepción de que el absentismo escolar es uno de los mayores retos que debe afrontar el sistema educativo andaluz para garantizar su futuro, y la constatación de que este problema está afectando de forma mayoritaria a sectores de población que padecen situaciones de marginación o de privación social y económica, son los factores, que se encuentran en el origen y en la génesis de este Informe.

Una vez adoptada la decisión de realizar el Informe, la primera cuestión que había que dilucidar era la relativa al ámbito a que debía extenderse nuestra investigación. A este respecto se nos planteaba el grave problema de que el absentismo escolar es un fenómeno extendido igualmente, aunque con variada incidencia, por la totalidad de la geografía andaluza, afectando tanto a pequeños municipios como a grandes ciudades, a zonas rurales como a áreas urbanas, y dentro de estas últimas, tanto a barrios marginales como a zonas residenciales.

Pretender abarcar con nuestra investigación todas y cada una de las zonas donde el absentismo escolar constituía en alguna medida un problema, hubiera supuesto fijarnos una meta imposible de alcanzar con los escasos medios personales y materiales puestos a nuestra disposición. Por este motivo, consideramos oportuno centrar nuestra investigación únicamente en las barriadas marginales de las ocho capitales andaluzas.

El motivo de esta elección es bastante fácil de explicar: basta con una simple visita a las barriadas marginales existentes en las diferentes capitales andaluzas para comprobar que se dan en las mismas tal diversidad de situaciones, personas y realidades sociales y económicas, que prácticamente permiten abarcar la totalidad de las posibles variables socioeconómicas que podrían encontrarse en cualquiera de los municipios andaluces.

Así, si lo que se pretende es estudiar, por ejemplo, la incidencia del problema del absentismo entre la población gitana, no es necesario desplazarse a municipios con gran densidad de miembros de este pueblo, nos basta con acudir, por citar sólo dos casos, al barrio de Almanjajar en Granada o a la barriada de El Torrejón en Huelva, para tener cumplido conocimiento de esta problemática. De igual modo, si lo que se quiere es conocer la incidencia del absentismo entre la población con menores recursos económicos, una visita a barrios como el Polígono Sur de Sevilla o La Chanca en Almería resultan suficientemente ilustrativos como para hacer un análisis en profundidad del tema. Si, por el contrario, lo que se pretende es conocer la incidencia que el desempleo, la falta de estudios, la droga o la delincuencia tienen sobre las tasas de absentismo, cualquiera de las barriadas marginales andaluzas nos ofrece un campo abonado para el estudio.

Ciertamente no hemos sido capaces de encontrar ningún aspecto cuyo estudio fuera de interés o relevancia para el Informe que pretendíamos realizar, que exigiera ineludiblemente del desplazamiento

<sup>1</sup> Véanse las transcripciones de los discursos de presentación de los Informes Anuales de esta Institución correspondientes a 1995 y 1996 ante el Parlamento de Andalucía.

a un determinado municipio para su análisis. Antes al contrario, hemos podido comprobar que de todos estos aspectos existía cumplida muestra en alguna de las muchas barriadas marginales que salpican los extrarradios de nuestras grandes ciudades. Por este motivo decidimos que bastaría un análisis en profundidad de la realidad absentista en las barriadas marginales de las capitales andaluzas para obtener información y datos suficientes como para poder sacar conclusiones y proponer soluciones que fueran igualmente válidas para cualquier punto de la geografía andaluza.

Si acaso, podría adolecer nuestro estudio de una ausencia de referencias explícitas a la problemática absentista en el medio rural. Esta ausencia no debe entenderse como una muestra de desconocimiento o escasa valoración de esta Institución hacia los problemas de absentismo que afrontan los alumnos que habitan los numerosos municipios rurales andaluces, sino como una consecuencia de entender que este absentismo tiene, por norma general, un origen y unas manifestaciones similares al que puede encontrarse en algunas de las barriadas marginales analizadas. Únicamente podríamos apuntar una peculiaridad en este absentismo rural y es la relativa al elevado índice de absentismo derivado de las migraciones agrícolas de temporada. A este respecto, debemos recordar que esta Institución ya elaboró un estudio monográfico sobre el problema del absentismo entre los hijos de trabajadores agrícolas que, bajo el título de “*temporeros y educación*”, fue presentado en su momento ante el Parlamento de Andalucía, razón por la cual no nos parecía oportuno incidir en el mismo tema.

Una vez centrado el ámbito de nuestro estudio, y antes de iniciar la labor investigadora propiamente dicha, consideramos oportuno tener una primera toma de contacto con la realidad del problema absentista, con el fin de determinar cuáles de los distintos aspectos que conforman la realidad del absentismo escolar deberían ser objeto preferente de nuestra investigación. Con tal motivo, nos desplazamos a la capital onubense para conocer las características que presentaba el problema absentista en dos de las más conocidas barriadas marginales de dicha capital: la barriada de Navidad y la barriada de El Torrejón. Una vez allí, nos pusimos en contacto con diversos representantes de organizaciones sociales y vecinales que trabajan altruistamente en el campo de la asistencia y la atención a colectivos desfavorecidos y poblaciones marginadas, y con algunos de los directores de los centros docentes ubicados en la zona.

Estos contactos, y la propia visita a las barriadas, nos permitieron obtener los primeros datos contrastados acerca de la multiplicidad de factores educativos y sociales que concurren en el fenómeno absentista, a la vez que nos posibilitó el conocer de primera mano las graves consecuencias que esta realidad educativa está teniendo a nivel social para la situación presente y las posibilidades futuras de las poblaciones afectadas.

Con los conocimientos adquiridos tras esta visita, y considerando necesario realizar también un primer contacto con alguna de las Administraciones más directamente implicadas en el tema del absentismo escolar, organizamos una reunión en la Delegación Provincial de Educación y Ciencia de Sevilla, a la que asistieron los responsables de los distintos Equipos de Orientación Educativa que operan en los barrios más deprimidos de la capital andaluza. Nuestra intención era conocer las líneas fundamentales de intervención que los responsables de las áreas de compensatoria de la Administración educativa estaban desarrollando y ejecutando en estas barriadas para la prevención y erradicación del absentismo escolar.

Una vez que tuvimos una visión general de las características y circunstancias sociales y educativas que concurrían en el problema del absentismo escolar, y de cuáles eran los aspectos esenciales de la intervención administrativa en este asunto, pudimos determinar las líneas básicas que habían de orientar nuestra posterior labor investigadora. En este sentido, comenzamos nuestra tarea de supervisión de la actuación administrativa siguiendo la pauta habitual en las

investigaciones del Defensor del Pueblo Andaluz, esto es, solicitando información a las distintas Administraciones implicadas en el problema del absentismo escolar.

A tal fin, remitimos una solicitud formal de informe a todas y cada una de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y Ciencia y a todos y cada uno de los Ayuntamientos de las capitales andaluzas.<sup>2</sup> En dicha solicitud exponíamos ampliamente los motivos que justificaban el inicio de nuestra investigación e interesábamos información específica sobre los siguientes extremos:

- Barriadas o núcleos de población de esa capital en las que el fenómeno del absentismo escolar tenga una mayor incidencia. Facilitándonos los datos o cifras que posean sobre el particular.
- Programas o actuaciones de lucha contra el absentismo escolar que se desarrollen en estas barriadas, explicitando el contenido, objetivos y resultados de los mismos.
- Valoración de la situación actual del problema del absentismo escolar y sus posibilidades de solución, incluyendo una referencia a la actuación de la Fiscalía de Menores en el ámbito de sus competencias.
- Cualquier otro dato o circunstancia que consideren puedan contribuir a facilitar nuestra labor de investigación.”

Tras analizar los primeros informes que nos iban siendo remitidos por las distintas Administraciones, y a la vista del contenido de los mismos, decidimos que resultaría conveniente ampliar nuestra investigación al Ministerio Fiscal, ya que este organismo era citado con frecuencia como uno de los elementos claves para la solución de los casos de absentismo grave, en que concurría la circunstancia de ser consentido y/o promovido por las propias familias de los menores absentistas.

En este sentido, dirigimos una petición de información a todas las Fiscalías de Menores de las ocho Audiencias Provinciales andaluzas<sup>3</sup>, interesando de las mismas que nos remitieran un informe en el que nos trasladasen una evaluación de la problemática judicial que presentaba en su provincia el absentismo escolar. También solicitamos que, de ser posible, nos indicasen cuál había sido la evolución de estos casos en los últimos años y cuál era la situación actual respecto del mismo. Asimismo pedimos que nos aportaran datos que nos ayudasen a calibrar la incidencia real del problema en estos últimos años y en el momento actual. Por último, nos interesamos por cualquier reflexión u opinión que pudieran hacernos llegar los señores Fiscales acerca de las posibilidades de participación de los Tribunales de Justicia en la erradicación del absentismo escolar en nuestra Comunidad Autónoma, incluida cualquier sugerencia sobre las medidas que deberían adoptarse para propiciar o facilitar esta intervención.

Posteriormente, y tomando en consideración que el absentismo escolar era un problema en cuya existencia y posible solución confluían una variedad de factores de tipo social y familiar que estaban en el entorno de los menores absentistas, nos planteamos la conveniencia de elaborar un estudio en profundidad sobre dichos factores, con el objetivo de esbozar los rasgos esenciales de lo que denominamos el “perfil sociológico del menor absentista”. Nuestra intención al elaborar este “perfil” era conocer mejor cuales eran las circunstancias sociales y familiares que propiciaban la aparición de casos de absentismo y determinar en que medida incidían en su gravedad y en sus posibilidades de solución.

Para la elaboración de este “perfil sociológico”, se prepararon dos modelos de cuestionario que recogían, en una serie de ítem, un conjunto de preguntas relacionadas con las circunstancias sociales y económicas que rodeaban al menor absentista y su familia, tales como el nivel de estudios de los padres, las condiciones de habitabilidad de la vivienda, los ingresos familiares, el número de miembros de

<sup>2</sup> Para más información consultar el texto íntegro de los escritos de solicitud de informe transcritos en los anexos documentales.

<sup>3</sup> Para conocer el texto íntegro de la solicitud de informe ver anexos documentales.

la unidad familiar, etc. El primer cuestionario (A) tenía por objeto conocer la realidad de una determinada unidad familiar, y para su cumplimentación deberían seleccionarse en cada capital un número de familias suficientemente representativas de la realidad educativa de sus barriadas, cuyos datos quedarían recogidos en estos cuestionarios. Por su parte, el segundo cuestionario (B) pretendía recoger, mediante el oportuno volcado de datos de los cuestionarios (A), la realidad a nivel local de la problemática social relacionada con el absentismo en cada capital andaluza<sup>4</sup>.

Ambos modelos de cuestionario se remitieron a cada una de las ocho capitales andaluzas para su cumplimentación por aquella Administración que en cada caso consideramos más involucrada en el problema del absentismo escolar. Así, unos cuestionarios se remitieron a las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia –caso de Granada o Jaén–, mientras que otros fueron remitidos a los Ayuntamientos respectivos –caso de Cádiz o Málaga–.

Paralelamente a todo este proceso, se efectuaron visitas de investigación a las diferentes capitales andaluzas, a fin de conocer *in situ* la realidad de la problemática absentista que pretendíamos estudiar. En el curso de estas visitas se celebraron reuniones de trabajo con los responsables de las Administraciones implicadas en los programas de absentismo, contando en la mayoría de los casos con la asistencia de los profesionales encargados de la ejecución del programa en las distintas barriadas. Asimismo, durante estas visitas tuvimos ocasión de desplazarnos a algunas barriadas deprimidas, especialmente seleccionadas por padecer una gran incidencia del problema absentista. Esto nos permitió tomar contacto con directores y profesores de centros docentes de la zona, y con representantes de Asociaciones y entidades sociales que realizaban labores de compensación de desigualdades con colectivos desfavorecidos de las mismas.

Estas visitas a las barriadas nos resultaron particularmente provechosas al permitirnos contrastar con la realidad las informaciones oficiales que nos remitían las Administraciones interpeladas sobre la gravedad del problema del absentismo, y posibilitarnos comprobar el grado real de efectividad de las diversas actuaciones emprendidas por los poderes públicos para prevenirlo y erradicarlo.

El resultado de todas estas actuaciones ha sido una ingente cantidad de información y documentación, cuyo análisis ha resultado sumamente laborioso y complejo, aunque nos ha permitido tener una visión, creemos que bastante completa, de la realidad actual del problema del absentismo escolar en las barriadas marginales de las capitales andaluzas.

### 1.2.2 Metodología y estructura.

Para una mejor síntesis del problema analizado, hemos optado por estructurar el presente Informe en seis capítulos diferenciados, con los que pretendemos ofrecer una visión lo más ajustada posible a la realidad de la problemática del absentismo escolar en Andalucía.

Así, y tras el presente capítulo de carácter meramente introductorio, hemos optado por dedicar el capítulo II a plantear una serie de consideraciones generales que nos ayudarán a situar el tema del absentismo escolar dentro de la realidad social y educativa de Andalucía. A tal fin comenzamos exponiendo las condiciones que a nuestro entender hacen del problema del absentismo escolar un problema de carácter social y educativo, tanto por su origen como por sus consecuencias.

En un segundo apartado de este capítulo II hacemos referencia a las distintas medidas que las Administraciones con competencias en la materia destinan a la prevención y erradicación de este problema. Esto nos permite introducir el concepto de “programas de absentismo”, entendido como aquel conjunto de medidas destinado por la Administración Pública a la lucha contra el absentismo escolar. Un concepto, que va a constituir el eje sobre el que va a girar la parte

del Informe dedicada a exponer los resultados de la investigación realizada respecto de la situación del problema absentista en las capitales andaluzas. A su vez, y mediante dos subapartados, detallamos el marco legal que ampara e impulsa la actuación administrativa en relación con el absentismo, e identificamos cuáles son las Administraciones que intervienen en el mismo.

El capítulo III, el de mayor amplitud del presente Informe, lo hemos dedicado a una exhaustiva exposición del resultado de las investigaciones realizadas por esta Institución en cada una de las diferentes capitales andaluzas. A tal fin hacemos un análisis territorializado del problema del absentismo, capital por capital, exponiendo las características que en cada una de ellas presentan los programas de absentismo, cuál es su funcionamiento y cuáles son los resultados obtenidos por los mismos. Este análisis incluye un resumen del contenido de los informes recibidos de las Administraciones intervinientes en el programa en cada capital, una exposición del resultado de las reuniones de trabajo celebradas en las mismas entre los Asesores de esta Institución y los responsables de la ejecución de los programas, y un avance de las conclusiones extraídas tras las visitas de inspección giradas a las barriadas previamente seleccionadas.

El capítulo IV, por su parte, contiene un análisis particularizado de un aspecto del problema absentista que nos parece de singular interés: las dificultades de intervención en los supuestos de absentismo grave y consentido. En efecto, hemos considerado que resultaría oportuno detenernos en el estudio del grave problema que suponen para los programas de absentismo aquellos supuestos en que, junto a una inasistencia a clase grave y reiterada por parte de un alumno, concurre la nota característica de que el absentismo esté propiciado, o cuando menos consentido, por la propia familia del menor. Estos casos presentan una especial dificultad de tratamiento por cuanto las medidas de intervención que normalmente utilizan los programas de absentismo se revelan inútiles ante la falta de colaboración de las familias para su aplicación. Ello implica que sea necesario recurrir a medidas excepcionales, de carácter más coercitivo, cuya aplicación entra dentro del ámbito de competencias de dos organismos muy específicos como son el Ministerio Fiscal y el Servicio de Atención al Niño dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales. Precisamente a analizar la intervención de cada uno de estos organismos en los programas de absentismo dedicaremos sendos apartados específicos dentro de este capítulo IV.

Por otro lado, y partiendo de la consideración de que el problema del absentismo es esencialmente un problema social, cuya misma existencia y posibilidades de solución están inextricablemente unidas a las condiciones del entorno social y familiar en que se desenvuelve el menor, hemos entendido que el presente Informe quedaría incompleto si no se incluyera en el mismo un análisis de los factores sociales que inciden en el absentismo escolar. Con tal motivo, hemos dedicado el capítulo V a esbozar lo que denominamos el “perfil sociológico del menor absentista”, utilizando para su configuración los resultados obtenidos en las encuestas realizadas entre un importante número de familias con menores absentistas repartidas por las diferentes barriadas marginales de las capitales andaluzas.

Por último, el capítulo VI nos sirve para exponer las principales conclusiones que nos ha aportado la investigación realizada en relación al problema del absentismo escolar en Andalucía, y la valoración que nos merece la actuación administrativa en relación con este problema. Concluimos el capítulo con un apartado, posiblemente el más importante, dedicado a detallar las Recomendaciones y Sugerencias que se formulan a la Administración andaluza en relación con los programas de absentismo. En estas resoluciones pretendemos incluir propuestas de actuación realistas y viables que, a nuestro juicio, permitirían mejorar la eficacia y los resultados de los programas de lucha contra el absentismo escolar, solventando algunas de las carencias que hemos detectado en su planificación, desarrollo o ejecución.

<sup>4</sup> Ver cuestionarios en anexos documentales.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

### 2.1 El absentismo escolar, un problema educativo y social.

El absentismo escolar, entendido como la falta injustificada de asistencia a clase por parte de algún alumno, no comporta necesariamente la existencia de un problema de tipo educativo, y menos aún de tipo social. Prácticamente todos los adultos son capaces de recordar alguna ocasión en que durante su época colegial, por uno u otro motivo, decidieron ausentarse de clase sin permiso, haciendo lo que vulgarmente se denomina “novillos” o “rabona”, sin que dicha inasistencia a clase tuviera mayores consecuencias o repercutiera negativamente en su proceso formativo. Y es que las faltas de asistencia a clase, siempre que mantengan un carácter aislado y excepcional, al no interferir de forma sustancial en el ritmo formativo del alumno, difícilmente pueden llegar a suponer un problema educativo serio para el mismo.

Sin embargo, cuando estas faltas de asistencia se suceden de forma reiterada o se extienden por lapsos de tiempo prolongados, el ritmo de aprendizaje del alumno se resiente inevitablemente y comienzan a aparecer problemas de retraso escolar que, de no solucionarse rápidamente, pueden derivar en situaciones de abandono y fracaso escolar. En estos supuestos el absentismo escolar pasa de ser una mera travesura infantil a convertirse en un serio problema educativo.

Pero además, el absentismo escolar reiterado, con sus inevitables secuelas de fracaso escolar y abandono prematuro de la enseñanza, constituye uno de los principales factores –aunque no el único– que contribuyen a la aparición en nuestra sociedad de situaciones de marginalidad, paro, delincuencia, incultura y analfabetismo. De este modo, lo que inicialmente era un simple problema educativo, se convierte a medio o largo plazo en un grave problema social, para cuya atención la comunidad se ve obligada a destinar numerosos medios y recursos que podrían servir para atender otras necesidades sociales.

Por otro lado, la interrelación entre lo educativo y lo social en el fenómeno del absentismo se observa también al analizar los orígenes y las causas del problema. Así, el absentismo entendido como la falta reiterada de asistencia a clase puede venir motivada por muy diversos factores, entre los que destacan los de tipo social y los de carácter personal. Cuando lo que predominan son los factores estrictamente personales del alumno, como puedan ser una personalidad excesivamente rebelde o un profundo desinterés por la educación, nos encontramos ante supuestos de absentismo que generalmente son solucionables con tratamientos de tipo pedagógico y/o psicológico. Sin embargo, cuando el absentismo escolar reiterado obedece a factores de tipo social o familiar, como suele ocurrir en la mayoría de los casos, entonces la solución del problema se convierte en un asunto complejo, e incluso, en bastantes ocasiones, en un ejercicio imposible.

En efecto, en un gran número de ocasiones el absentismo escolar reiterado no es sino una manifestación en el plano educativo de la existencia dentro del ámbito que rodea al alumno de un problema de tipo social o familiar que incide directamente en su proceso formativo, impidiéndole o condicionando su asistencia a clase. Este tipo de absentismo motivado por circunstancias sociales o familiares del alumno, no sólo es el que mayor incidencia estadística tiene, sino que además es el más difícil de solucionar, por cuanto su resolución pasa por solventar primero los problemas sociales o familiares que lo provocan. Algo que, obviamente, resulta bastante más complejo que solucionar problemas estrictamente personales o educativos del alumno.

Esta consideración bifronte del absentismo como problema educativo y social, nos impide realizar un estudio del mismo desde una perspectiva exclusivamente pedagógica o sociológica. Es indispensable analizar cómo interactúan los distintos elementos educativos y sociales que coexisten dentro del fenómeno del absentismo escolar

para poder conocer cuáles son los mecanismos reales que inciden en su aparición y cuáles serían las soluciones posibles para este grave problema.

Es evidente que un alumno que convive en el seno de una familia desestructurada, o inmerso en un ambiente social donde coexisten problemas de drogas, prostitución, delincuencia..., o simple y pura miseria, tiene muchas posibilidades de engrosar las estadísticas del absentismo escolar. Un niño, o un adolescente, que debe preocuparse diariamente por conseguir su propio sustento o que se desenvuelve cotidianamente en un ambiente donde el nivel educativo o formativo de la persona no es un elemento que ayude a solucionar los problemas más inmediatos de la supervivencia diaria, difícilmente puede sentirse atraído por un sistema educativo que, no sólo no ofrece resultados tangibles a corto plazo, sino que además convierte la permanencia del alumno en el aula durante un prolongado espacio de tiempo en requisito indispensable para conseguir el éxito académico.

Un mínimo análisis de los datos sociológicos existentes sobre menores absentistas nos muestra que la inmensa mayoría de estos alumnos provienen de ambientes marginales o de entornos urbanos deprimidos y sufren graves carencias económicas y sociales. Basta, por otro lado, un mero cotejo del listado de centros docentes que sufren con especial virulencia la problemática absentista, para comprobar que los mismos se sitúan mayoritariamente en las barriadas más deprimidas y marginales de nuestras ciudades y pueblos. Por tanto, la relación entre absentismo y pobreza, o entre absentismo y marginación, resulta tan evidente y constatable que ni siquiera son necesarias las cifras y las estadísticas para demostrarla.

De hecho, si en cualquier día lectivo se nos ocurriera efectuar un recorrido de inspección por una gran ciudad andaluza podríamos constatar que es, precisamente, en aquellas barriadas más deprimidas socialmente y no en las zonas más pudientes y económicamente favorecidas, donde los menores en edad escolar deambulan en gran número por las calles o atestan los locales recreativos cuando debieran estar en los colegios.

De igual modo, es una realidad por todos conocida que el fenómeno del absentismo escolar se da de forma especialmente grave dentro de la minoría gitana.<sup>5</sup> Sin embargo, únicamente los prejuicios raciales pueden llevar a alguien a pensar que la razón última de esta íntima relación entre absentismo y etnia gitana pueda encontrarse exclusivamente en la propia idiosincrasia de la raza gitana, y no en las condiciones de pobreza, incultura y marginación en que habitualmente se desenvuelve la vida de la mayoría de este pueblo.

Ahora bien, si los condicionantes sociales del problema del absentismo escolar son evidentes y nadie puede negarlos, ello no significa que debamos obviar que también los factores estrictamente educativos pueden incidir en la existencia de este fenómeno absentista o coadyuvar a su aparición. Así, un alumno que procede de una familia desestructurada o se desenvuelve en un ambiente social conflictivo o marginal, puede ver incrementadas sus posibilidades de evitar caer en el absentismo escolar si obtiene en su medio educativo los incentivos necesarios para permanecer escolarizado.

En este sentido, resulta notorio que cuando un centro docente carece de los medios personales y materiales necesarios para prestar a sus alumnos una atención educativa individualizada, se incrementan sustancialmente las posibilidades de que aquellos alumnos del centro que presenten algún tipo de problemas de integración educativa terminen convirtiéndose en alumnos absentistas, ya que no van a encontrar respuestas efectivas para los problemas que presentan.

<sup>5</sup> Sobre absentismo gitano se ofrecen datos concretos en el apartado introductorio del capítulo VI.

Del mismo modo, un personal docente que no cuente con una preparación y formación específicamente orientadas a la atención individualizada de los alumnos, en particular de los alumnos con necesidades educativas especiales, puede convertirse en un instrumento de potenciación del absentismo escolar, al ser incapaz de detectar con la antelación suficiente los casos de alumnos con problemas educativos especiales que precisan de soluciones individualizadas, o no saber como afrontar estos casos para evitar que terminen convirtiéndose en casos de absentismo, abandono y fracaso escolar.

A modo de conclusión, podemos decir que *el absentismo escolar se nos presenta como un problema en cuya aparición inciden factores educativos y, fundamentalmente, sociales, y cuya solución precisa de la adopción de diversas medidas, tanto de tipo educativo como, esencialmente, de carácter social*. Se trata además de un problema que, de no ser solucionado a tiempo, puede convertirse, a corto plazo, en un importante problema para el sistema educativo (abandono y fracaso escolar) y, a medio y largo plazo, en un grave problema social (paro, delincuencia, marginación).

## 2.2 Medidas de lucha contra el absentismo escolar: los programas de absentismo.

La constatación de que el absentismo escolar es un problema educativo que de no solucionarse a tiempo puede acabar convirtiéndose en un grave conflicto de índole social, ha llevado a la Administración a plantearse la necesidad de adoptar medidas para la lucha contra esta lacra, que eviten que esas consecuencias lleguen a producirse. Unas medidas que no se limitan al campo educativo, sino que involucran también a otras esferas de la acción pública, especialmente a aquellas relacionadas con la gestión de los asuntos sociales.

Estas medidas se engloban habitualmente dentro de los llamados “programas de absentismo”, denominación genérica que engloba al conjunto de actuaciones de todo tipo emprendidas por las distintas Administraciones Públicas con competencias en la materia con el objetivo principal de erradicar o, cuando menos, paliar el problema del absentismo escolar. Tienen así cabida en esta denominación, tanto las actuaciones que unilateralmente y de forma aislada desarrollan algunos docentes o algunos centros docentes para atender supuestos concretos de absentismo, como las acciones que de forma coordinada desarrollan varias Administraciones Públicas, poniendo en común todos sus medios personales y materiales para el desarrollo y ejecución de un plan único de prevención y lucha contra el absentismo.

Así, pueden incluirse dentro de estos programas toda una serie de medidas concretas desarrolladas dentro de los centros docentes, ya sea como consecuencia de una planificación previa o fruto de la iniciativa individual de algún docente o grupo de docentes, tales como el establecimiento de sistemas de control de asistencias, adopción de medidas de proacción con los alumnos absentistas o entrevistas con los padres de los alumnos. Del mismo modo pueden incluirse en estos programas medidas que exceden lo puramente educativo para enmarcarse más bien dentro del ámbito de los Servicios Sociales, tales como visitas a los domicilios familiares de los alumnos absentistas, elaboración de informes sociofamiliares de los menores, ofrecimiento de ayudas sociales o educativas al alumno o su familia, adopción de medidas sancionadoras para los casos de absentismo promovido o consentido por las familias, etc.

Precisamente, en el siguiente capítulo abordaremos el análisis detallado de los diferentes “programas de absentismo” existentes en cada una de las ocho capitales de nuestra Comunidad Autónoma, lo que nos permitirá constatar la absoluta diversidad de medidas que se engloban bajo esta denominación, y cómo el concepto resulta válido tanto para describir acciones individuales, como para designar

planes de acción coordinada en los que intervienen varias Administraciones Públicas.

En todo caso, y con carácter previo a ese análisis particularizado de los distintos programas de absentismo existentes en Andalucía, se hace necesario delimitar el marco normativo en que los mismos se desenvuelven, e identificar a las Administraciones Públicas que intervienen, directa o indirectamente, en su planificación, gestión y ejecución.

### 2.2.1 Marco legal.

#### 1. Desde el punto de vista educativo:

La determinación del marco legal, dentro del cual se desarrollan las diferentes actuaciones y programas de lucha contra el absentismo escolar, debe comenzar necesariamente con una referencia a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Española, que estatuye en su apartado 1 que «todos tienen derecho a la educación», especificando en su apartado 4. que «la enseñanza básica es obligatoria y gratuita».

Por su parte, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, señala en su artículo 1.1. que «todos los españoles tiene derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación será obligatoria y gratuita en el nivel de educación general básica y, en su caso, en la formación profesional de primer grado, así como en los demás niveles que la Ley establezca».

Por otro lado, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, precisa en su artículo 5.1. que «la educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la enseñanza básica. La enseñanza básica comprenderá diez años de escolaridad, iniciándose a los seis años de edad y extendiéndose hasta los dieciséis». Especificando en el apartado 2 de este mismo artículo que «la enseñanza básica será obligatoria y gratuita».

Estos preceptos nos permiten delimitar el ámbito preciso al que, por imperativo legal, deben extenderse las actuaciones de lucha contra el absentismo escolar como forma de garantizar el Derecho Fundamental de todos a la educación. Un ámbito que es el configurado por los niveles educativos que comprende la enseñanza básica, es decir la educación primaria y la educación secundaria obligatoria, en el cual se escolarizan los menores con edades comprendidas entre los 6 y los 16 años.

La atribución a la Administración de la responsabilidad última en la garantía de la efectividad de este Derecho Fundamental a la educación durante el citado período escolar, encuentra su fundamento legal básico en el apartado 5 del citado artículo 27 de la Constitución, que establece que «los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes».

Analizando conjuntamente lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 27 de la Constitución con los preceptos antes referenciados, podríamos llegar a la conclusión de que la Administración Pública únicamente tiene la obligación, en aras de la garantía del Derecho a la Educación, de ofertar un número de plazas escolares suficiente para atender a toda la demanda generada durante el período –entre los 6 y los 16 años– que comprende la escolarización obligatoria. Es decir, en una primera interpretación de estos preceptos podría concluirse que las responsabilidades de la Administración en relación con el problema del absentismo escolar terminan con la garantía de que todo alumno en edad de escolarización obligatoria tendrá a su disposición un puesto escolar.

Sin embargo, el absentismo escolar no es esencialmente un problema de insuficiencia de plazas escolares –aun cuando puedan existir

casos aislados en que así ocurra-, antes al contrario, el propio concepto de menor absentista considerado como aquel alumno que no asiste habitualmente a clase lleva implícito el reconocimiento de que dicho alumno dispone de una plaza escolar asignada, aun cuando no haga uso de la misma. Por tanto el problema del absentismo no se soluciona exclusivamente garantizando la existencia de un puesto escolar para cada alumno que lo demande, sino que exige de la Administración una acción positiva que va más allá de la mera garantía de un puesto escolar y que incluye la adopción de medidas efectivas para solventar los problemas que están en el origen de la inasistencia a clase del alumno.

Esta adopción de medidas positivas para garantizar la asistencia efectiva del alumno a clase, aun cuando pueda incluirse dentro de la genérica obligación de la Administración de garantizar el derecho de todos a la educación que estatuye el artículo 27 de la Constitución, encuentra su más preciso encuadre normativo dentro del ámbito de la educación compensatoria que regula el título V de la Logse.

A estos efectos, debemos tomar en consideración que el alumno absentista es un alumno que afronta el proceso formativo desde una posición de desventaja por un doble motivo: por un lado, por cuanto el absentismo suele estar unido a problemas de tipo social o familiar que inciden fuertemente en el alumno y, por otro lado, por cuanto la inasistencia reiterada a clase conlleva ineludiblemente la aparición de disfunciones educativas tales como falta de adaptación al grupo-clase o retraso escolar. Nos encontramos, por tanto, ante lo que se denomina un alumno con "necesidades educativas especiales", cuya integración escolar pasa por la adopción por la Administración de medidas de carácter compensatorio, que permitan salvar (compensar) las condiciones de desigualdad con que afronta el hecho educativo.<sup>6</sup>

En consecuencia, la adopción por la Administración de medidas de lucha contra el absentismo escolar habrá de hacerse en el marco determinado por el título V de la Logse, que lleva por rúbrica «De la compensación de las desigualdades en la educación», y comprende los artículos 63 a 67. En relación con estos preceptos, nos parece oportuno resaltar lo dispuesto en el artículo 63, apartados 1 y 2:

«1. Con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, los Poderes públicos desarrollarán las acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos para ello.

2. Las políticas de educación compensatoria reforzarán la acción del sistema educativo de forma que se eviten las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales, geográficos, étnicos o de otra índole.»

## 2. Desde el punto de vista de la protección de los menores:

Por otro lado, es importante destacar que el problema del absentismo escolar no debe afrontarse exclusivamente desde una perspectiva educativa, como una consecuencia inherente a la obligación de garantizar el derecho de todos a la educación que estatuye el artículo 27 de la Constitución, sino que es importante que tomemos también conciencia de que el colectivo afectado por este problema es el de los menores de edad. Un colectivo, cuyos derechos son objeto de un especial amparo en nuestro ordenamiento jurídico, tanto a través de normas de derecho interno, como a través de normas de derecho internacional ratificadas por España.

Así, en el ámbito del derecho internacional debemos citar la Convención de Derechos del Niño, aprobada por la ONU el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, por la que los Estados firmantes se comprometen a «...satisfacer las necesidades básicas de la infancia, proporcionando al niño atención sanitaria, educación, formación...». O la Carta Europea de los Dere-

chos del Niño, que recoge igualmente el derecho a la educación como un derecho fundamental de la infancia.

Dentro del ámbito del derecho interno, debemos citar, en primer lugar, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que contiene una referencia explícita al problema del absentismo escolar al incluir en el artículo 13, dentro de las obligaciones de los ciudadanos en relación con la protección de los derechos de los menores, la siguiente:

«2. Cualquier persona o autoridad que tenga conocimiento de que un menor no está escolarizado o no asiste al centro escolar de forma habitual y sin justificación, durante el período obligatorio, deberá ponerlo en conocimiento de las autoridades públicas competentes, que adoptarán las medidas necesarias para su escolarización.»

En segundo lugar, dentro del ordenamiento jurídico específicamente andaluz debemos hacer referencia a la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, que dedica su capítulo II del título I (De los Derechos de los Menores) a la «Promoción de los Derechos de los Menores», incluyendo en el mismo un artículo, el 11, dedicado específicamente a la Educación. De este artículo 11 debemos destacar diversos apartados en los que, de una forma directa o indirecta, se aborda el problema del absentismo escolar.

Así, en su apartado 2, *in fine*, se establece que «la educación tendrá un carácter compensador de las desigualdades en origen de los menores que posibilite una efectiva igualdad de oportunidades».

Especial interés presenta el apartado 4 del citado artículo 11, que estatuye lo siguiente:

«4. Las Administraciones Públicas de Andalucía velarán por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria en aquellas edades que se establezcan en la legislación educativa vigente. A tal fin se promoverán programas específicos para prevenir y evitar el absentismo escolar.»

El apartado 5, por su parte, establece lo siguiente:

«5. Los titulares de los centros educativos y el personal de los mismos están especialmente obligados a poner en conocimiento de los organismos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de protección de menores, de la Autoridad Judicial o del Ministerio Fiscal aquellos hechos que puedan suponer la existencia de situaciones de desprotección o riesgo o indicio de maltrato de menores, así como colaborar con los mismos para evitar y resolver tales situaciones en interés del menor. Del mismo modo, los titulares de los centros educativos y el personal de los mismos deberán poner expresamente en conocimiento de los organismos y autoridades citados en el párrafo anterior el absentismo escolar.»

Los apartados 6 y 8 de este artículo incluyen dos medidas que podrían incidir de forma indirecta en la atención del problema del absentismo escolar:

«6. Los menores de las poblaciones y centros que estén en situación de especial riesgo socioeducativo recibirán una atención preferente acorde con sus necesidades de educación y atención.»

«8. Se promoverá la creación en los centros educativos de Escuelas de Padres, como medida de apoyo, educación y prevención.»

El título II de esta Ley, bajo la rúbrica «De la Protección», regula las distintas medidas que pueden adoptarse para la protección para los derechos de los menores. El capítulo II recoge las «Medidas Preventivas», y entre las mismas se encuentran las «medidas de prevención y de apoyo a la familia» contenidas en el artículo 20, pudiéndose destacar entre las mismas las siguientes:

«5. Se desarrollarán programas de integración social del menor con dificultades especiales, dirigidos a procurar la eliminación de aquellas barreras físicas y de comunicación que les impidan su propio desarrollo personal y su integración educativa y social.»

<sup>6</sup> Sobre medidas de compensación de desigualdades en la educación véase el título V de la Logse.

«7. Se desarrollarán programas formativos de garantía social dirigidos a ofrecer a los adolescentes alternativas a situaciones de rechazo del sistema escolar ordinario, fracaso y absentismo, proporcionándoles una formación profesional que favorezca una próxima incorporación laboral.»

En el capítulo III de este título II se regulan los supuestos del «Desamparo, la Tutela y la Guarda», incluyéndose en el artículo 23, y dentro de los supuestos que se considerarán situaciones de desamparo: la «ausencia de escolarización habitual del menor» (art. 23.1 b).

Por último, en el título IV se regulan las «Infracciones y Sanciones», incluyéndose en su artículo 55, como infracciones leves las siguientes:

«c) No gestionarse por parte de los padres, tutores o guardadores plaza escolar para un menor en período de escolarización obligatoria.»

«d) No procurar los padres, tutores o guardadores de menores en período de escolarización obligatoria, que éstos asistan al centro escolar, disponiendo de plaza y sin causa que lo justifique.»

Por su parte, el artículo 56 incluye entre las faltas graves la siguiente:

«j) Impedir la asistencia al centro escolar de un menor en período de escolarización obligatoria, disponiendo de plaza y sin causa que lo justifique, por parte de los padres, tutores y guardadores.»

### 3. Desde el punto de vista de la colaboración administrativa:

Tres son básicamente las Administraciones que intervienen en el problema del absentismo escolar: La Consejería de Educación y Ciencia, la Consejería de Asuntos Sociales y la Administración Local.

Por lo que se refiere a la Consejería de Educación y Ciencia, su participación en los programas de lucha contra el absentismo escolar resulta inevitable al tener encomendada como competencia básica por el ordenamiento educativo la garantía de la efectividad en nuestra Comunidad Autónoma del derecho de todos a la educación constitucionalmente consagrado.

Esta participación de la Consejería de Educación y Ciencia corresponde ejecutarla a las distintas Delegaciones Provinciales, y se vehícula fundamentalmente a través de los profesionales de educación compensatoria. Estos profesionales –que anteriormente conformaban los denominados Servicios de Apoyo Escolar (SAE) creados al amparo del Real Decreto 1174/1983, de 23 de noviembre, y cuya intervención se centraba en las zonas y centros declarados de actuación educativa preferente–, se encuentran actualmente incluidos en los Equipos de Orientación Educativa (EOE), creados al amparo del Decreto 213/1995, de 12 de septiembre.

Por lo que se refiere a la Consejería de Asuntos Sociales, su participación en la lucha contra el absentismo escolar viene determinada por el hecho de que nos encontremos ante un problema cuyas raíces y consecuencias son eminentemente sociales, y que además requiere, para su atención y prevención, de la adopción de medidas de profundo contenido social. Unas medidas cuya competencia está residenciada en la Administración que ostenta las competencias específicas en materia de Servicios Sociales, que no es otra en Andalucía que la Consejería de Asuntos Sociales.

Esta participación de la Consejería de Asuntos Sociales en los programas de absentismo se articula, principalmente, a través de las Delegaciones Provinciales de dicha Consejería, y se desarrolla en el marco del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, regulado por los Decretos 202/1989 y 102/1990. Este Plan pretende realizar una política social orientada a promover la igualdad de oportunidades, reducir las desigualdades entre los diversos colectivos sociales y superar los desequilibrios existentes en la sociedad. En el área de formación de este Plan se incluyen, entre otras, las siguientes actuaciones:

– Escolarización gratuita hasta los 16 años. Dotación de centros, medios materiales y humanos necesarios y adecuados.

– Intervención contra el absentismo escolar.

– Progresiva y total escolarización de niños de 3 a 6 años de edad.

Por último, y por lo que se refiere a la colaboración de las entidades que integran la Administración Local en los programas de absentismo, debemos referirnos en primer lugar a lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que incluye en su artículo 25.2 n) como una de las competencias que los municipios ejercerán en todo caso: «participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria»

Por otro lado es importante señalar que esta participación de las Entidades Locales en el tema del absentismo escolar se orienta a los dos ámbitos: educativo y social, que configuran conjuntamente las características de este problema. A estos efectos, es preciso señalar que las Entidades Locales ostentan competencias en ambos campos (social y educativo) de la actuación pública.

Así, el artículo 18 de la Ley andaluza 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, al regular las competencias y colaboración en materia de protección de los derechos de los menores, estipula lo siguiente:

«1. Las Corporaciones Locales de Andalucía son competentes para el desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores, así como para la detección de menores en situación de desprotección y la intervención en los casos que requieran actuaciones en el propio medio, igualmente son competentes para apreciar, intervenir y aplicar las medidas oportunas en las situaciones de riesgo.»

«3. La Administración de la Junta de Andalucía y las Corporaciones Locales establecerán los oportunos mecanismos de cooperación para el adecuado ejercicio de sus respectivas competencias.»

La participación de las Entidades Locales en el aspecto más social del problema del absentismo escolar, se lleva a cabo a través de los Servicios Sociales Comunitarios. En este sentido, la misma Ley 1/1998, de 20 de abril, antes citada, al regular en su artículo 20 las medidas de prevención y apoyo a las familias, establece lo siguiente:

«8. Las medidas anteriormente mencionadas se llevarán a la práctica con la colaboración y de forma coordinada con los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes.»

Desde una perspectiva más estrictamente educativa es necesario hacer referencia al 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, que dedica su capítulo V a la «Cooperación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria», comprensivo de los artículos 9 y 10, y en los que se estipula lo siguiente:

«9. Escolaridad obligatoria.

Los municipios cooperarán con la Consejería de Educación y Ciencia en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, para garantizar el derecho a la educación de todo el alumnado de su ámbito territorial.»

«10. Actuaciones.

La función a que se refiere el artículo anterior se podrá llevar a cabo mediante el ejercicio de las siguientes actuaciones:

a) Proporcionar a la Consejería de Educación y Ciencia la información precisa sobre población en edad escolar.

b) Poner en conocimiento de la Consejería de Educación y Ciencia las deficiencias detectadas en la escolarización.

c) Contribuir a través de los servicios municipales a hacer efectiva la asistencia del alumnado al centro escolar.

d) Cualesquiera otras que coadyuven a la adecuada escolarización.»

### 2.2.2 Administraciones intervinientes.

Aun cuando la lucha contra el problema del absentismo escolar debe ser una tarea de todos los poderes públicos, es evidente que

existen algunas Administraciones Públicas que, por el ámbito de sus competencias, deben asumir un papel de especial responsabilidad en esta tarea. Tal es el caso fundamentalmente de las Administraciones con competencias en el ámbito educativo y en el campo de la intervención social, en la medida en que el absentismo escolar es, por un lado, un problema eminentemente educativo, y, por otro lado, un problema cuyas raíces y consecuencias son esencialmente de carácter social.

En el presente apartado vamos a limitarnos a identificar a las Administraciones que intervienen en el problema del absentismo escolar, apuntando someramente cuáles son las funciones que asumen en el esquema organizativo y ejecutivo de los programas diseñados para la lucha contra esta lacra social. Posteriormente, en el capítulo dedicado al análisis territorializado de la actuación administrativa frente al problema del absentismo escolar, realizaremos un estudio más detenido de la forma en que esta intervención se está llevando a la práctica en las diferentes capitales de nuestra Comunidad Autónoma y de los resultados obtenidos por la misma.

#### – Administraciones educativas:

Al tener Andalucía asumidas de forma plena las competencias en materia de educación, puede afirmarse que la única Administración educativa con responsabilidades en el problema de la lucha contra el absentismo escolar es la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía.

Dentro del esquema organizativo de la propia Consejería de Educación y Ciencia las actuaciones de lucha contra el absentismo escolar deben enmarcarse dentro del campo de la educación compensatoria, la cual se inserta dentro del ámbito de la denominada “solidaridad en la educación”. Esto implica que la responsabilidad directa en cuanto a la planificación y organización a nivel de Comunidad Autónoma de estas actuaciones corresponderá primordialmente a la Dirección General de Formación Profesional y Solidaridad en la Educación<sup>7</sup>.

Por su parte, las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y Ciencia asumirán la tarea de desarrollar y gestionar en la respectiva provincia los programas de lucha contra el absentismo escolar diseñados al efecto, ajustándose siempre a las directrices y premisas emanadas de la Dirección General.

En el seno de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y Ciencia la gestión y ejecución directa de los programas de absentismo recaerá, a nivel directivo, sobre el servicio que tenga a su cargo las medidas de compensación educativa, y a nivel ejecutivo, sobre los Equipos de Orientación Educativa. Dentro de estos últimos, la ejecución material del programa se llevará a cabo por los profesionales encargados del Área de educación compensatoria<sup>8</sup>.

#### – Administraciones sociales:

Deben tener cabida aquí todas aquellas Administraciones que asumen responsabilidades en el campo de la intervención directa sobre los problemas sociales de los ciudadanos. Especialmente aquellas que realizan labores de tipo asistencial con colectivos en situación socioeconómica desfavorecida, minorías étnicas y sociales, o población marginal.

Las Administraciones que cumplen estos requisitos son básicamente la Consejería de Asuntos Sociales y las Entidades Locales.

##### 1. Consejería de Asuntos Sociales:

La participación de la Consejería de Asuntos Sociales en los programas de absentismo se realiza fundamentalmente a través del Plan

de Barriadas de Actuación Preferente, correspondiendo la responsabilidad sobre el diseño y organización a nivel regional de esta participación a la Dirección General de Acción e Inserción Social.

A nivel provincial serán las distintas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Asuntos Sociales las que se encarguen de coordinar y gestionar la participación de la misma en el desarrollo y ejecución de los programas de absentismo.

Dentro de estos programas asume un papel especialmente relevante el Servicio de Atención al Niño (SAN), al que se derivan normalmente los casos más graves y conflictivos de absentismo, una vez que las medidas normales de intervención adoptadas por las restantes Administraciones participantes en el programa se han revelado ineficaces.

##### 2. Entidades Locales:

Las Entidades Locales intervienen en los programas de absentismo a través de sus Servicios Sociales. En el caso de localidades con población superior a 20.000 habitantes, serán los Servicios Sociales Comunitarios de los propios municipios quienes asuman esta labor, mientras que en el caso de localidades con población inferior a los 20.000 habitantes, serán las Diputaciones Provinciales quienes intervengan en la gestión y ejecución de los programas.

A estos efectos, conviene recordar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, incluye en su artículo 25.2 n) como una de las competencias que los municipios ejercerán en todo caso: «participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria»

#### – Administración de Justicia:

Aunque en un principio el problema del absentismo escolar se presente como un asunto de carácter eminentemente educativo y social, no podemos olvidar que en el mismo concurren dos circunstancias que le otorgan una relevancia especial y lo hacen trascender de estos ámbitos exclusivos: en primer lugar, porque lo que está en juego es la garantía de un derecho fundamental, constitucionalmente consagrado, como es el derecho de todos a la educación; y, en segundo lugar, porque este problema afecta a la esfera jurídica de un colectivo muy particular, como es el integrado por los menores de edad, cuya protección esta contemplada en el ordenamiento jurídico español y andaluz en una serie de preceptos y normas específicas.

La confluencia de estas dos circunstancias es lo que motiva y justifica la intervención en los casos de absentismo de la Administración de Justicia.

Una intervención que se circunscribe normalmente a aquellos supuestos de absentismo en los que concurre la circunstancia agravante de tratarse de un absentismo consentido y/o promovido por la propia familia del menor. En estos supuestos la intervención concreta de la Administración de Justicia corresponderá a los juzgados ordinarios cuando se estime que estamos ante una posible vulneración del derecho fundamental del menor a la educación por incumplimiento de los deberes inherentes a la patria potestad, o sobre los Juzgados de Menores cuando se estime que se están vulnerando alguno de los preceptos que contemplan las normas de protección de los derechos de los menores.

En ambos supuestos, la Fiscalía de Menores debe asumir un papel fundamental para la persecución de oficio, o a través de denuncia, de los casos de absentismo en que concurren los elementos necesarios para que sea precisa la tutela judicial del menor afectado, tal y como se recoge en el artículo 11.5 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor.

<sup>7</sup> Véase Decreto 158/1996, de 7 de mayo, de estructura orgánica de la Consejería de Educación y Ciencia.

<sup>8</sup> Véase Decreto 213/1995, de 12 de septiembre, por el que se regulan los Equipos de Orientación Educativa.

### III. LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA FRENTE AL PROBLEMA DEL ABSENTISMO ESCOLAR

En este capítulo pretendemos analizar las diferentes actuaciones que, en la lucha contra el absentismo escolar, se desarrollan en cada una de las ocho capitales andaluzas por parte de las Administraciones públicas con competencias en la materia.

A estos efectos, dedicaremos el primer apartado a efectuar un análisis pormenorizado, capital por capital, de las características esenciales de los programas de absentismo existentes en las mismas, detallando la información que al respecto nos ha sido remitida por las dos grandes Administraciones implicadas en el tema, como son la Consejería de Educación y Ciencia y los Ayuntamientos respectivos. Asimismo, daremos cuenta de los resultados de las reuniones de trabajo celebradas en cada una de estas capitales, y que han permitido a los Asesores de esta Institución debatir ampliamente sobre el problema del absentismo con los responsables en cada una de las Administraciones Públicas afectadas de los programas diseñados al efecto, tanto a nivel de organización, como a nivel de gestión y ejecución.

Otro aspecto que será objeto de especial análisis en este apartado es el relativo al grado de coordinación existente entre estas Administraciones públicas en relación con el problema del absentismo, así como las relaciones de colaboración establecidas al efecto con otras Administraciones con competencias concurrentes, tales como la Consejería de Asuntos Sociales –y dentro de la misma el Servicio de Atención al Niño–, o la Administración de Justicia –particularmente la Fiscalía de Menores–. Igualmente estudiaremos los cauces de colaboración en la lucha contra este problema abiertos con organismos y asociaciones privadas que desarrollan labores sociales en las barriadas más deprimidas de las capitales andaluzas.

Como colofón formularemos una serie de conclusiones acerca de la situación existente en cada capital analizada, destacando los aspectos negativos y positivos que, a nuestro juicio, caracterizan las actuaciones contra el absentismo escolar que se desarrollan en las mismas y proponiendo medidas para su mejora y perfeccionamiento.

#### 3.1 Análisis territorializado.

##### 3.1.1 Almería.

La información sobre los programas de absentismo escolar en Almería se ha obtenido a partir de los informes remitidos a la Institución por el Servicio de Ordenación Educativa de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y por el Área de Salud, Consumo y Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Almería, y como resultado de la visita efectuada los días 14 y 15 de octubre de 1997 a dicha capital por Asesores de la Institución, en el curso de la cual se celebró una reunión de trabajo en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia para analizar el problema. Dicha reunión contó con la asistencia del Jefe del Servicio de Ordenación Educativa, un representante de los Equipos de Orientación Educativa, una asistente social adscrita al EOE y un representante de la Consejería de Asuntos sociales, encargado del Plan de Barriadas de Actuación Preferente.

##### ZONAS DE RIESGO.

Parece existir coincidencia entre todos los profesionales consultados en identificar como principales zonas dentro de la capital con problemas graves de absentismo a las siguientes:

- La Chanca
- El Puche
- La Fuenteseca
- Los Almendros

##### INFORME DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

Tras una breve referencia a la Orden de 1 de septiembre de 1989 de la Consejería de Educación y Ciencia que regulaba las actuaciones de lucha contra el absentismo escolar, en particular el afectante a los hijos de los trabajadores agrícolas de temporada –los llamados temporeros–, se señalan las circunstancias que, a juicio de la Delegación, convierten en peculiar la situación existente en la capital almeriense en relación con el problema del absentismo escolar. Estas circunstancias se refieren al elevado índice de absentismo existente en las barriadas con abundancia de familias con problemas socioeconómicos y fuerte presencia de población gitana. Estas barriadas son las citadas anteriormente.

Por lo que se refiere a las actuaciones concretas orientadas a la erradicación del absentismo escolar, se citan las siguientes:

“1.ª La coordinación periódica entre los distintos servicios con competencias en el tema. Así, tanto en el barrio El Puche como en La Chanca, se hacen reuniones de coordinación periódicas a las que asisten un inspector de educación de la zona, representantes del Equipo de Orientación Educativa (EOE) que atiende los centros del barrio, representantes de la Delegación de la Consejería de Servicios Sociales y de la Asociación para la Promoción Gitana así como de los centros del barrio. Estas reuniones de los barrios tienen su correspondencia a nivel de delegaciones en la Comisión para la Escolarización de la Población Infantil Gitana que coordina esfuerzos entre Servicios Sociales, Educación y Entidades Locales (Diputación y Ayuntamiento). (En dicha Comisión están representadas las cuatro instituciones y la Asociación para la Promoción Gitana).

2.ª El esfuerzo que hacen los distintos servicios educativos (docentes de los centros, servicio de inspección y EOE de zona) por adaptar el currículum o por otras causas tienen dificultades para acceder a él. Los centros de profesores de la provincia (especialmente el de Almería y El Ejido) y los Equipos de Orientación Educativa han organizado-coordinado distintas actividades de formación sobre este tema como continuación de la línea iniciada hace varios cursos.

3.ª La colaboración directa entre los centros, monitores de absentismo de la Asociación para la Promoción Gitana y trabajadoras/es sociales. (Sean estas/os de la Delegación de Educación, de Servicios Sociales o de los Ayuntamientos).

4.ª Los comedores escolares de los centros denominados de Actuación Educativa Preferente (en los barrios de La Chanca, El Puche y los Almendros). El servicio de comedor sigue siendo un incentivo fuerte para que los niños asistan al centro (y para que las familias se preocupen de dicha asistencia).”

El informe concluye con una referencia a las actuaciones contra el absentismo realizadas en los pueblos de la provincia almeriense. Unas actuaciones de gran interés, pero cuya reseña omitimos por exceder del marco de estudio del presente Informe.

##### INFORME DEL AYUNTAMIENTO DE ALMERÍA.

Detalla los siguientes programas y/o actuaciones en relación con la problemática del absentismo escolar:

«En los barrios de los Almendros y la Fuenteseca hay un monitor de absentismo de la Asociación de Promoción Gitana, en cada uno de ellos; además en el barrio de Los Almendros hay otro monitor de la Federación de Asociaciones de Vecinos. Igualmente y en el ámbito de actuación de estas dos barriadas que es el centro de Servicios Sociales “Los Ángeles”, existe un Programa específico de atención a Familias y Menores subvencionado por la Junta de Andalucía, uno de cuyos objetivos es la escolarización del menor.

Dentro del ámbito geográfico del centro de Servicios Sociales Casco-Antiguo en la barriada de la Chanca se está desarrollando el

Proyecto de Prevención "Absentismo Escolar Gitano" financiado conjuntamente por la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Almería, así como el Programa de Familia y Menores en riesgo social Chanca-San Cristóbal.

En el ámbito de demarcación geográfica del centro de Servicios Sociales Nueva Andalucía, en el barrio del Puche, el equipo técnico de "Familia y Menores" articula una intervención psicosocial, siendo uno de los objetivos la inserción escolar de los menores.»

De mayor interés resulta la valoración que de estos programas se realiza en el informe remitido, y que es básicamente "positiva en cuanto a la reducción del absentismo escolar en las barriadas de referencia", si bien se apunta la necesidad de que "estos programas no se vean interrumpidos por motivos de financiación".

Aunque no se concreta esta referencia a problemas de financiación de los programas, suponemos que pueda apuntar hacia la anunciada supresión dentro del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, desarrollado por la Consejería de Asuntos Sociales, de algunas de las partidas presupuestarias destinadas a financiar las actividades de erradicación del absentismo escolar. Esta posible reducción presupuestaria parece haberse convertido en una realidad en las fechas de realización del presente Informe por las noticias que nos llegan de algunas capitales andaluzas como Cádiz, Sevilla y Córdoba.

El informe concluye aportando una serie de "soluciones" que pudieran contribuir a disminuir la problemática:

«- Estructurar de forma clara las competencias de los colegios, Delegación de Educación, Servicios sociales, Fiscalía de Menores, etc. de forma que exista una coordinación real entre todos los agentes sociales que trabajan en los distintos barrios.

- Dotar los centros escolares de plazas de comedor, especialmente en las barriadas marginales, becando las plazas que sean necesarias.

- Realización de campañas informativas de concienciación, en donde se incida en la obligatoriedad de la escolarización de los menores.

- Transporte escolar a todos los núcleos de población, especialmente a los de población diseminada.

- Consolidación y estabilidad de los Programas de Absentismo escolar y Familia y Menores en riesgo social.»

#### RESULTADOS DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA EN ALMERÍA.

Sobre el procedimiento seguido en los casos de absentismo se nos informa que es el siguiente: Los centros docentes registran las faltas de asistencia e informan a la Consejería de Asuntos Sociales de aquellos casos que superan el 25%. La información se entrega directamente por los centros a los monitores de FARA en aquellos casos en que afecta a niños gitanos. Con estos datos los monitores de FARA, o los asistentes sociales en su caso, se desplazan a los domicilios de los alumnos y se informan de las causas del absentismo, tratando de buscar soluciones a los problemas que se planteen. En muchos casos los monitores se encargan de recoger a los niños en sus casas por la mañana y llevarlos a los colegios.

A este respecto, resulta de interés la anécdota que nos ofrecieron según la cual un monitor de FARA recorre su barriada todas las mañanas con un megáfono llamando a los niños al colegio.

Si el absentismo no se soluciona y el número de faltas supera el 25% al trimestre se da cuenta al Grupo de Menores de la Policía Local, que a su vez lo pone en conocimiento de la Fiscalía.

Según los datos de que disponen en las Delegaciones de Educación y Asuntos Sociales, los resultados del programa de lucha contra el absentismo escolar han sido espectaculares en los últimos años, con reducciones muy importantes en el número de absentistas en barriadas como El Puche, La Chanca, Los Almendros, La Fuentecica, etc. El mérito se atribuye por la mayoría de los asistentes a la buena labor realizada por los monitores de FARA y por los asistentes sociales con las propias familias afectadas.

Planteada la cuestión de los comedores escolares, todos los presentes coinciden en considerar a este servicio complementario como esencial para la lucha contra el absentismo escolar. Según nos informan, todos los centros situados en las barriadas más marginales de Almería cuentan con servicio de comedor escolar.

A este respecto, resulta llamativo el contraste de esta información –reiterada a su vez en el informe remitido por la Delegación Provincial de Educación– con la inclusión en el informe del Ayuntamiento de la dotación de plazas de comedor en las barriadas marginales como una de las medidas necesarias para solucionar el problema del absentismo escolar. No alcanzamos a entender esta contradicción. O bien los comedores existen o no existen, no caben otras alternativas.

Parece ser que el único problema que hay –y a este respecto sí existe coincidencia entre las Administraciones implicadas– es que los comedores se cierran a finales de mayo cuando se implanta la jornada continuada en los centros docentes, por lo que durante aproximadamente 15 días no se ofrece este servicio a los alumnos. Esto repercute en su nivel de asistencia a clases, precisamente en un período crucial por coincidir con las evaluaciones finales.

El responsable de Ordenación Educativa en la Delegación de Educación y Ciencia sostiene que al no existir clases por las tardes el coste del comedor no debería recaer sobre los presupuestos de la Consejería de Educación y Ciencia, sino que, en su opinión, debería hacerse cargo del mismo el Ayuntamiento<sup>9</sup>.

En el curso de la reunión el representante de la Consejería de Asuntos Sociales manifestó su discrepancia con la actuación del Ayuntamiento de Almería en relación con el desarrollo de los programas de absentismo, ya que, a su juicio, deberían ser los Servicios Sociales Comunitarios dependientes del Ayuntamiento los que asumieran la gestión directa del programa de absentismo, aun cuando el mismo viniera financiado por la Consejería de Asuntos Sociales con cargo al Plan de Barriadas de Actuación Preferente. Según manifestaba, actualmente la Consejería se ve obligada a gestionar directamente el programa en alguna barriada de la capital almeriense ante la pasividad del Ayuntamiento y la necesidad de ejecutar dicho Plan.

Planteado a los presentes el problema derivado de la modificación del Código Penal, con su consecuencia de una mayor dificultad para la intervención de la Fiscalía de Menores en los casos de absentismo grave y consentido, todos coinciden en considerar que dicha modificación supondrá un grave perjuicio para los programas de absentismo por cuanto la posibilidad de recurrir a esta instancia era una de las armas más eficaces para convencer a los padres reticentes de la necesidad de mandar a sus hijos al colegio. Actualmente todavía siguen surtiendo efectos los casos sentenciados por el Juzgado de Menores en años anteriores, aunque temen que en poco tiempo se extienda la noticia de la inutilidad de las denuncias en Fiscalía.

Preguntados los presentes por la conveniencia de supeditar las ayudas sociales a las familias a la certificación de la asistencia efectiva al colegio de sus hijos en edad escolar, la mayoría se muestran de acuerdo con esta posibilidad que consideran podría ser muy efectiva. La asistente social afirma que esto ya se hace con las ayudas sociales que gestiona la Consejería, ya que entre las funciones de los asistentes sociales se encuentra la de redactar informes previos a la concesión de ayudas, en los que se da cuenta de los problemas escolares de las familias. Pese a todo, los presentes dudan que las cuestiones de escolarización tengan actualmente el peso decisivo que deberían tener en la concesión de ayudas sociales. El peligro de una posible retirada

<sup>9</sup> Sin ánimo de entrar en este debate, consideramos importante resaltar el papel esencial que los comedores escolares desempeñan en todo programa de erradicación del absentismo escolar, ya que se convierten en el principal acicate para que las familias más desfavorecidas económicamente se preocupen de que sus hijos acudan al colegio. A la vez, incentiva la asistencia de los menores al centro durante toda la jornada escolar ya que dicha asistencia es requisito para acceder al servicio de comedor. Creemos que este problema se debería solucionar para próximos cursos sin que nos parezcan relevantes los problemas de financiación aducidos, ya que, al fin y al cabo, se trata únicamente de costear el servicio durante quince días adicionales.

de estas ayudas sociales es que se pueda estar abocando de esta forma a una mayor marginación a ciertos colectivos sociales.

Cuestionados los presentes acerca de la conveniencia de la existencia de un organismo que centralice y coordine todo el programa de lucha contra el absentismo escolar en barriadas, en particular por lo que se refiere a la unificación de todos los fondos destinados por las Administraciones Públicas a este fin, se nos responde mayoritariamente que sería muy positivo, aunque se muestran escépticos sobre la posibilidad de que algo así ocurra por los "celos interadministrativos". Entienden que la elaboración de un plan de actuación en materia de absentismo escolar, que incluya un plan financiero y una estructura organizativa común para todas las Administraciones implicadas, sería muy interesante y efectivo para la erradicación del problema.

En todo caso, la valoración general que realizan todos los presentes del actual programa de absentismo en Almería es muy positiva por cuanto consideran que ha posibilitado grandes éxitos en las barriadas en que se ha aplicado. Por el contrario, todos se manifiestan preocupados por la situación en numerosos pueblos de la provincia donde no se están aplicando los medios que existen en la capital.

#### CONCLUSIONES.

1. En primer lugar, y por lo que respecta al resultado de los programas de absentismo existentes en Almería debemos decir que la impresión es bastante positiva, por cuanto todas las personas consultadas, a todos los niveles, avalan la importante reducción habida en el nivel de absentismo en todas las barriadas donde estos programas se están aplicando.

Ello no obstante, como resultado de la visita de inspección girada a dicha capital, hemos podido acceder a datos concretos sobre el número de actuaciones realizadas en el marco de los diversos programas de absentismo que nos permiten concluir que continúa existiendo un número importante de casos que no están siendo atendidos debidamente por la insuficiencia de los recursos –fundamentalmente humanos– puestos al servicio de estos programas. En este sentido, consideramos necesario que se refuercen los equipos profesionales destinados a los programas de absentismo, especialmente por lo que se refiere a los asistentes sociales encargados de las relaciones con las familias de los alumnos absentistas<sup>10</sup>.

Por otro lado, se observa la existencia de una carencia de mecanismos efectivos para atender los supuestos de absentismo grave y consentido. Unos supuestos en los que, ante la falta de colaboración de las familias, los recursos habituales de los programas se revelan insuficientes para conseguir resultados positivos.

En este sentido, podemos traer a colación el contenido de un informe elaborado por miembros de los equipos técnicos que intervienen en los programas de absentismo, y al cual tuvo acceso esta Institución, y en el que, entre otras cosas, se afirma lo siguiente:

«los programas específicos que se están llevando a cabo han contribuido a que las tasas de absentismo hayan bajado, no obstante por la experiencia de trabajo en estas zonas, creo que es necesario que se arbitren soluciones para paliar los casos en los cuales desde los mecanismos que existen actualmente (monitores de absentismo trabajadores sociales de comunitarios, maestro de compensatoria, etc.) no se ha conseguido dar solución a los casos más graves y casi crónicos de absentismo escolar.»

A este respecto, sería necesario que estos programas de absentismo tuviesen continuidad en los casos de absentismo grave y consentido a través del Servicio de Atención al Niño de la Consejería de Asuntos Sociales y, en la medida de lo posible, a través del Ministerio Fiscal.

Actualmente, según los datos recabados, la actuación del SAN en relación con los casos que le son remitidos es mínima y siempre tardía, interviniendo únicamente en casos extremos en los que el absentismo no es sino uno más de los graves problemas que afectan al menor. En otros casos el retraso en su tramitación es tan considerable que cuando la resolución se produce las circunstancias del menor han cambiado radicalmente –normalmente a peor– por lo que la medida adoptada se revela inútil o insuficiente.

Por lo que respecta a la Fiscalía, como ya comentaremos más extensamente en el apartado específico destinado a la misma, la situación actual se caracteriza por una progresiva desvinculación de esta institución respecto de los problemas del absentismo escolar, como consecuencia principalmente del cambio normativo operado por el Código Penal en relación al incumplimiento por los padres de los deberes inherentes a la patria potestad. En todo caso, es de destacar la buena disposición mostrada por la Fiscalía de Menores de Almería en aras a proseguir sus actuaciones con las familias de menores absentistas aunque las causas abiertas culminen finalmente en el sobreesfuerzo.

En el informe elaborado por los técnicos de los Equipos encargados de ejecutar los programas de absentismo, antes citado, se apuntaban algunas posibles soluciones a los problemas derivados del absentismo grave y consentido:

«– Cuando se ha intervenido con la familia por vías ordinarias (trabajadores sociales, monitores de absentismo, equipos de menores) y no se ha conseguido que el menor asista de forma regular al colegio, deberían existir otros mecanismos, incluso en algunos casos "sancionadores", hacia los padres por estar haciendo dejadez de sus funciones.

Estas medidas podrían venir vía departamento de menores o cualquier otra que a los padres suponga la obligación de cumplirlas.

– Alternativas de centros de día para menores con graves problemas de absentismo para poder trabajar con ellos en un cambio de actitudes hacia la institución escolar y conseguir paliar los desfases educativos.

– De forma simultánea, seguir trabajando con la familia para poder conseguir un cambio de las normas y hábitos en la atención al menor.

– Una vez que se ha trabajado con el menor y su familia y se ha conseguido el objetivo de la normalización trabajar con el centro educativo del barrio para la posterior integración del menor en el mismo.

Realizar un seguimiento periódico de la asistencia del menor al colegio y de su familia.»

2. Por lo que se refiere a la coordinación entre las diferentes Administraciones implicadas en el problema, nos hemos encontrado con una curiosa, a la vez que reveladora, discrepancia entre lo que, por un lado, se nos manifiesta en las reuniones habidas con responsables de alto nivel de los programas de absentismo, y lo que, por otro lado, nos relatan los profesionales que tienen a su cargo la ejecución directa de estos programas.

En efecto, de hacer caso a lo manifestado en los niveles más elevados de gestión de los programas de absentismo habría que concluir que existe una grave descoordinación entre el Ayuntamiento de Almería y las dos Consejerías implicadas en el tema, una descoordinación de la que ambas partes, Ayuntamiento y Junta de Andalucía, se hacen recíprocamente responsables. Así, por ejemplo, en el informe remitido por el Ayuntamiento se plantea como una de las soluciones para perfeccionar el funcionamiento de los programas de absentismo la siguiente:

«Estructurar de forma clara las competencias de los colegios, Delegación de Educación, Servicios Sociales, Fiscalía de Menores, etc. de forma que exista una coordinación real entre todos los agentes sociales que trabajan en los distintos barrios.»

Sin embargo, cuando nos reunimos con los profesionales de las distintas Administraciones que ejecutan de forma directa los progra-

<sup>10</sup> Como muestra de la persistencia de un elevado porcentaje de alumnos absentistas en las barriadas más deprimidas de Almería, podemos citar los datos relativos a los tres centros docentes ubicados en la barriada de El Puche que revelan un índice de absentismo que oscila entre el 11.5% del colegio público El Puche, y el 52.5% del colegio público Río Andarax, pasando por el 25.5% del colegio público Josefina Baró.

mas de absentismo en los barrios todos coinciden en manifestarnos que existe una buena coordinación entre ellos, aunque reconocen que la misma se debía más bien a las iniciativas particulares de los propios profesionales que a la existencia de directrices y pautas claras de coordinación aprobadas a nivel superior. En este sentido, nos comunicaron que, con frecuencia, se celebraban contactos entre los profesionales de las distintas administraciones con el fin de intercambiar datos y experiencias que les ayudasen a desarrollar con mayor eficacia su labor, fijando criterios de coordinación de sus actuaciones para evitar solapamientos y duplicidades.

Así, por ejemplo, en la Memoria del primer semestre de 1997 del programa de absentismo escolar de la zona Chanca-Pescadería, elaborada por la Sección de Asuntos Sociales del Área de Salud, Consumo y Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Almería, se destaca como uno de los aspectos positivos el siguiente:

«La coordinación entre la mayoría de agentes que intervienen en el absentismo escolar de la zona ha favorecido de hecho que todos sepamos que hacemos en este sentido.»

Parece evidente, por tanto, que nos encontramos ante un caso claro de falta de sintonía política entre los responsables máximos de las administraciones autonómica y local que, afortunadamente, no parece afectar de forma decisiva a la efectividad de los programas de absentismo gracias a la iniciativa personal de los profesionales que los ejecutan, que suplen con su voluntarismo y capacidad de entendimiento la falta de una política oficial de coordinación de medios y recursos.

Pese a todo, estamos convencidos que una adecuada coordinación entre las distintas Administraciones implicadas, que se llevase a cabo *a todos los niveles*, propiciaría un notorio incremento en la efectividad de los programas de absentismo al posibilitar una más racional utilización de los medios humanos y materiales disponibles.

De articularse una coordinación efectiva entre Administraciones podrían evitarse situaciones como la denunciada en la Memoria antes citada, que lamenta el “escaso número de menores” derivados a ese concreto programa del Ayuntamiento “con la consiguiente falta de rentabilidad de recursos”. Parece evidente que esta escasez de menores únicamente puede obedecer a una falta de coordinación entre el Ayuntamiento y la Consejería de Educación ya que, lamentablemente, no son menores absentistas lo que faltan en Almería.

Una muestra, a nuestro juicio reveladora de la falta de coordinación entre las administraciones intervinientes en el tema de absentismo en Almería, es la inexistencia de un programa único de lucha contra el absentismo que aune los medios y recursos de todas las Administraciones y planifique centralizadamente las diferentes actuaciones a realizar en las barriadas almerienses.

En efecto, de los datos recabados parece que lo que existe en Almería es una gran diversidad de programas que atienden a problemáticas sociales muy diversas, entre las cuales se incluye el absentismo escolar, unas veces como uno de los objetivos prioritarios del programa y otras como un aspecto secundario o complementario del objetivo primordial. Así, entre los que tienen al absentismo como objetivo primordial, podemos citar al Programa de Apoyo a la Escolarización Infantil Gitana, financiado por la Consejería de Asuntos Sociales y gestionado por FARA, mientras que el Programa de Prevención con Familias y Menores en Riesgo Social, gestionado por el Ayuntamiento y cofinanciado por la Consejería de Asuntos Sociales, es una muestra de programa que atiende al problema del absentismo de forma subsidiaria, considerándolo como un elemento más de los que confluyen en la situación de riesgo social en que se encuentran las familias y menores atendidos por el programa.

Creemos que sería conveniente establecer un programa único de lucha contra el absentismo en Almería que permita reunir todos los medios y recursos, y posibilite el diseño de políticas eficaces de actuación contra esta lacra social.

3. Otro elemento que queremos destacar es la necesidad de que los programas de absentismo gocen de una continuidad en su ejecución, y la conveniencia de que los mismos adecuen su período de funcionamiento al del curso escolar.

Así, no resulta lógico que programas que requieren de una continuidad en su ejecución para consolidar los logros habidos con los alumnos absentistas en cursos precedentes, se vean sujetos a períodos de interrupción o a paralización de sus actividades como consecuencia de problemas presupuestarios o cambios en el diseño de objetivos de políticas sociales por parte de las administraciones que los financian.

De igual modo, no parece razonable que existan programas de absentismo que se pongan en marcha en diciembre, por razones de coincidencia con el inicio del ejercicio económico –esto es, por ser entonces cuando se aprueban los fondos para sufragarlos–, cuando el curso escolar comienza en septiembre. Todos los profesionales consultados coinciden en afirmar que es esencial para que el programa de absentismo sea efectivo que los menores absentistas sean controlados desde el momento de inicio del curso, ya que en caso contrario los alumnos absentistas acumulan varios meses de desescolarización y presentan un retraso escolar que dificulta enormemente su integración en el grupo-clase, propiciándose así la recaída en el absentismo.

4. Por lo que se refiere al funcionamiento de los programas de absentismo son varias las cuestiones que nos parece importante destacar:

Así, observamos que el criterio seguido para considerar a un alumno absentista –un 25% de faltas– puede ser excesivamente laxo, ya que, en nuestra opinión un alumno con un número de faltas tan elevado al mes presentará a buen seguro un problema importante de retraso escolar que se agravará durante el tiempo que transcurra entre la derivación del alumno al programa y la actuación efectiva del mismo, todo ello redundará en una mayor dificultad para la integración posterior del alumno en el aula. En este sentido, propugnamos que la derivación del menor absentista al programa se efectúe con mayor rapidez, para lo cual sería conveniente disminuir el número de ausencias que justifican la consideración del menor como absentista.

También consideramos necesario que se introduzca una alteración en el procedimiento de actuación del programa con el fin de incluir una fase previa a la remisión por el colegio del parte de absentismo a los asistentes sociales. Una fase, durante la cual el propio centro docente –normalmente a través del tutor– realizaría una primera gestión ante la familia del menor absentista para conocer la causa de la ausencia a clase del mismo. Esta fase incluiría la cita a los padres o tutores del menor para que acudan al centro a explicar las razones de la inasistencia a clase. La derivación del caso a los asistentes sociales sólo se produciría cuando la familia no asistiese a la cita o cuando las razones aducidas no se estimasen justificativas ni se observase un cambio en la situación del menor.

Esta fase previa permitiría, por un lado, que las derivaciones de casos al programa se redujeran limitándose a los casos de absentismo comprobado y consentido, excluyendo aquellos casos en que la ausencia del menor está justificada y los supuestos en que la familia se compromete a una modificación de la situación existente. Esto supondría una importante descarga de trabajo para los profesionales que ejecutan el programa que podrían centrar su atención en los casos más graves de absentismo. Por otro lado, esta toma de contacto entre la familia y el centro permitiría a los profesores y tutores del alumno tener un mejor conocimiento de la problemática familiar y social que rodea al menor, lo que, a buen seguro, facilitaría la prestación al mismo de una atención educativa individualizada.

### 3.1.2 Cádiz.

La información sobre las actuaciones de lucha contra el absentismo escolar se han obtenido a partir de los informes remitidos por la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia y

el Ayuntamiento de Cádiz, y como consecuencia de la reunión de trabajo habida en la sede de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Cádiz el pasado 5 de noviembre de 1997, a la que asistieron una inspectora de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, la coordinadora del Programa Municipal para el Desarrollo Educativo y Social de los Menores y la asistente social del EOE de Cádiz que participa en dicho programa.

#### ZONAS DE RIESGO.

Para la ejecución de los programas de absentismo se ha dividido a Cádiz en dos zonas: Cádiz interior y Cádiz exterior, concretándose las principales actuaciones en las llamadas Zonas de Especial Problemática Social (ZEPS), que incluyen zonas como la barriada La Paz, zona de Cerro del Moro-Puntales-Loreto, La Laguna, Cortadura, Guillén Moreno, San Severiano, etc.

#### INFORME DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

El informe remitido por la Delegación se concretaba en una copia de otro informe elaborado por el Servicio de Inspección de dicha Delegación como respuesta a nuestra solicitud de colaboración.

En dicho informe, y en relación con los datos sobre absentismo escolar, la Inspección se limitaba a comunicarnos que era habitual que los centros escolares llevasen un “registro de asistencia” de los alumnos, no obstante, dado que en el momento de solicitar información esta Institución los centros se encontraban cerrados y al no existir un documento normalizado para la recogida de datos, se veían impedidos de facilitarnos los datos solicitados.

Por lo que se refiere a los programas o actuaciones existentes para la erradicación del absentismo escolar, el informe de Inspección se limitaba a indicarnos que tenían conocimiento de la existencia de un programa, gestionado por los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento “cuyo objetivo es reducir el absentismo escolar”. Lamentablemente, sobre dicho programa –y por las razones antes expuestas– no podían facilitarnos “una información más completa sobre el desarrollo de estos programas y, lo que es más importante, sobre los resultados de los mismos”, eso sí, se nos comentaba que los resultados “a juzgar por las manifestaciones ocasionales de algunos directores, no siempre son los apetecidos”.

Ciertamente la lectura de esta parte del informe remitido por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia nos resultó sorprendente, por cuanto del mismo únicamente cabía concluir que existía una total desconocimiento por parte de los responsables educativos en la provincia de Cádiz acerca de las dimensiones del problema del absentismo en su capital y, lo que es más grave, una patente falta de información acerca del contenido y resultados del programa de erradicación de este problema que llevaba a cabo el Ayuntamiento de Cádiz.

A la vista de la información facilitada, sólo cabía pensar que el problema del absentismo escolar era una cuestión que no suscitaba mayor interés o preocupación en la Delegación Provincial de Cádiz, hasta el punto de que había hecho patente dejación de sus responsabilidades en el Ayuntamiento, sin siquiera tomarse la molestia de supervisar y controlar la forma en que esta Administración desarrollaba el programa diseñado al efecto.

El resto del informe emitido por la Delegación Provincial a través de su Servicio de Inspección consistía en una breve –y tópica– valoración del problema del absentismo escolar, y en una relación de posibles soluciones que, a juicio de la redactora del informe, podrían contribuir a erradicar este problema. De forma resumida, estas soluciones eran las siguientes:

– Acción coordinada de las Administraciones educativas, “orientada desde las instancias superiores, haciendo confluír los esfuerzos de todos a través de Comisiones Autonómicas, Provinciales y Locales constituidas al efecto”.

– Escuelas-Hogar y Residencias Escolares. A este respecto se abogaba por destinar estos servicios a la atención de los alumnos provenientes de un “ambiente familiar hostil”, como es el caso de la mayoría de los alumnos absentistas. En este sentido se propugnaba un reforzamiento de estos centros con una mejor dotación de medios materiales y personales (psicólogo, asistente social, monitor especializado). Asimismo se incluía una evidente crítica hacia la nueva ordenación normativa de estos centros que prevé la aplicación de criterios muy restrictivos en las posibilidades de obtención de plazas por este tipo de alumnos.

– Centros escolares. Se postulaba la realización de una atención psicopedagógica específica para los “alumnos desadaptados” en los centros docentes, refiriéndose al respecto a un “proyecto de acción tutorial”, de reciente elaboración, cuya finalidad sería prestar esa atención especializada a alumnos con problemáticas especiales, incluido el absentismo. La aplicación de este programa sería responsabilidad del “maestro de apoyo a la tutoría”, cuya misión sería coordinar a profesores, familia, EOE, Servicios Sociales Comunitarios y Servicios Sanitarios. Para cubrir este puesto de responsabilidad se mencionaba la posibilidad de acudir a los numerosos maestros “suprimidos” y de “sobredotación” existentes en Cádiz.

– Fiscalía de Menores. Respecto a esta institución el informe reconocía el desconocimiento acerca de sus “posibilidades y alcance” ya que “las relaciones de la Inspección con este organismo y los de Asuntos Sociales responden más bien a iniciativas personales en relación con asuntos concretos que a la existencia de cauces de coordinación institucionales”.

#### INFORME DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE CÁDIZ.

El informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Cádiz consistió en la remisión de copias del documento programático del Programa para el Desarrollo Educativo y Social de los Menores correspondiente al curso 96/97 y de la Memoria de ejecución del mismo. Con posterioridad se nos remitió copia del programa correspondiente al curso 97/98.

Esta documentación es harto elocuente del contenido y alcance de las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Cádiz para la erradicación del absentismo escolar en la capital, por lo que los analizaremos con detenimiento más adelante.

#### RESULTADO DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA EN CÁDIZ.

El principal objeto de la reunión era conocer en detalle el contenido y resultados del Programa de Desarrollo Educativo y Social de los Menores puesto en marcha por el Ayuntamiento de Cádiz, y la participación en el mismo de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia<sup>11</sup>.

A este respecto, se nos informa que el citado programa fue iniciado por el Ayuntamiento en el año 90 con la denominación de Programa de Prevención del Absentismo Escolar. Durante estos años ha venido desarrollándose con creciente éxito, no sin algunos problemas como el acaecido en el año 1994 en que tuvo que ser suspendido por falta de subvención, reanudándose en enero de 1995.

El programa está cofinanciado por el Ayuntamiento y la Consejería de Asuntos Sociales. Así, con cargo a los presupuestos de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Cádiz, se sufraga el coste del personal dependiente de la Corporación adscrito al programa: coordinadora, psicóloga y 4 trabajadoras sociales. Con cargo a la subvención de la Consejería de Asuntos Sociales, integrada dentro del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, se sufragan los gastos de los educadores contratados a tiempo parcial (6 actualmente). La Delegación de Educación y Ciencia no participa en el programa de

<sup>11</sup> Hay que recordar que la reunión tuvo lugar el 5 de noviembre de 1997 y, por lo tanto, todas las apreciaciones recogidas se refieren a la situación del programa en la fecha indicada.

forma oficial, aunque colabora con el mismo –por decisión personal– la asistente social del EOE, del mismo modo que colabora voluntariamente –no por instrucciones de la Delegación– el personal de los centros docentes acogidos al programa en tareas de control de asistencias.

En vísperas del inicio del año 1998 afrontaban el problema de haberle sido retirada la subvención para este programa por parte de la Consejería de Asuntos Sociales, lo que estaba poniendo en serio peligro la continuidad del mismo, ya que aunque el Ayuntamiento estuviera dispuesto a afrontar el coste de la contratación de los educadores, de hacerlo así se le originaría un problema de tipo laboral, ya que al no estar contratados estos profesionales con cargo a la subvención de Asuntos Sociales sino con cargo al presupuesto del Ayuntamiento, estos educadores podrían adquirir derechos de fijeza en la Corporación Municipal, algo que la Entidad Local no se manifestaba muy dispuesta a aceptar.

El contenido y detalles del programa aparecen recogidos en las Memorias del mismo, que más adelante detallaremos, por lo que se omite el relato de aquellos aspectos del programa que, aun siendo debatidos durante la reunión, aparecen suficientemente recogidos en dichas Memorias.

A la inspectora que asistió a la reunión en representación de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia se le plantearon diversas cuestiones, cuyas respuestas desarrollamos a continuación:

– *Actuación de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en relación con el problema del absentismo:*

Según se nos reconoció la Delegación Provincial no tiene en marcha ningún programa específico sobre absentismo en Cádiz capital porque entiende que esta cuestión ya es atendida suficientemente por el Ayuntamiento con el programa antes citado. Sí existen, por el contrario, programas de absentismo en algunos municipios de la provincia de Cádiz, citándose concretamente el caso de Jerez.

En el curso de la reunión, y tras exponer la postura muy crítica de la Institución por esta pasividad de la Administración educativa respecto al problema del absentismo en Cádiz, la representación de la Delegación reconoció como un error la inhibición de la misma en esta materia y asumió la necesidad de apoyar oficialmente el programa del Ayuntamiento y coordinarse con sus responsables. A tal efecto, la inspectora se comprometió a trasladar a sus superiores en la Delegación Provincial la insistencia de esta Institución acerca de la necesidad de participar activamente en el programa de absentismo desarrollado por el Ayuntamiento.<sup>12</sup>

– *Escuelas-Hogar y Residencias Escolares:*

La inspectora planteó el problema de los alumnos absentistas con problemas sociofamiliares graves, para los que considera necesario un alejamiento del hogar familiar mediante el internamiento en este tipo de centros. Algo que reconocía que se estaba poniendo cada vez más difícil, por cuanto la política actual de la Consejería es la de reducción de este tipo de centros con el fin de que únicamente tengan cabida en el mismo los alumnos obligados a desplazarse de sus lugares de residencia para acudir a los centros docentes. Parece que se pretende excluir a los alumnos con problemas sociofamiliares graves, por entender la Consejería de Educación y Ciencia que este es un problema social que debería asumir la Consejería de Asuntos Sociales.<sup>13</sup>

Esta política puede impedir que se haga uso de estos centros como una alternativa válida para los casos de absentismo reiterado motivado por la grave situación familiar y social del alumno.

– *Niños desadaptados:*

La inspectora considera que sería conveniente que estos niños absentistas con graves problemas de adaptación escolar fueran considerados niños con necesidades educativas especiales a los efectos de beneficiarse de los medios personales y materiales destinados por los centros a atender a este tipo de niños. Entre estos medios se cita al profesorado de apoyo especializado en modificación de conducta o niños difíciles, aulas de normalización de conducta, etc.

Considera que existe actualmente una insuficiencia de medios personales en los centros docentes para atender correctamente a este tipo de alumnos, lo que convierte en inútil el esfuerzo para reintegrarlos en las aulas realizado por los profesionales del programa de absentismo.

– *Expulsiones de alumnos:*

La inspectora asistente a la reunión relató que habían podido detectar que en algunos casos los centros se libran de los niños desadaptados convenciendo a los padres de que los saquen voluntariamente del centro. A cambio se les promete a las familias no iniciar un procedimiento disciplinario para la expulsión de los mismos por el Consejo Escolar que tendría consecuencias negativas para su expediente académico.

Este tipo de actuaciones impide a la Inspección conocer el problema de estos niños y actuar para corregirlo, ya que no es obligatorio para los centros notificar a la Inspección el abandono del centro por un alumno cuando el mismo es voluntario y no por causa de una expulsión. Muchos de estos niños acaban engrosando la bolsa de niños absentistas sin que Educación los controle.

En relación con el programa del Ayuntamiento se trataron con los responsables del mismo, aparte de las particularidades técnicas que detallaremos a continuación, las siguientes cuestiones:

– *Colaboración de los centros docentes en el programa:*

Del control de los casos de absentismo se encargan los centros acogidos al programa, que facilitan periódicamente los datos sobre asistencia de los alumnos a los educadores del programa desplazados expresamente a los mismos. Un problema que existe es que los centros no seleccionan correctamente a los niños absentistas que derivan al programa, ya que con frecuencia incluyen a niños con problemas conductuales que no pueden calificarse estrictamente de absentistas.

Consideran necesaria una mayor información por parte de los directores y tutores de los centros acerca de las características del programa y el tipo de colaboración que se requiere de los mismos. Para ello sería necesario, en primer lugar, que la Delegación Provincial de Educación y Ciencia apoyara formal y oficialmente el programa, y así se lo comunicara a todos los centros integrados, y, en segundo lugar, que se organizaran reuniones entre los responsables del programa y los profesionales de los centros docentes para explicarles el contenido del mismo y detallarles cuáles son sus obligaciones al respecto. Se evitarían así las disfunciones que se detectan actualmente.

La coordinadora del programa considera que el primer contacto con la familia del niño absentista debería realizarse –o cuando menos intentarse– por los propios centros docentes, y no como ocurre actualmente que esta tarea recae desde el principio en los miembros del programa sobrecargándolos de trabajo. El programa debe estar para aquellos casos en que la actuación del centro se revela inútil y el problema persiste.

– *Colaboración del Servicio de Atención al Niño:*

En los casos más graves, aquellos en que se detecta que el problema de absentismo está unido a una situación familiar grave de desatención, malos tratos, etc., y una vez agotados los mecanismos de intervención de los Servicios Sociales del Ayuntamiento, se tras-

<sup>12</sup> Esta gestión parece haber dado sus frutos ya que en el programa diseñado para el curso 1997-98 se prevé una mayor participación de la Administración educativa.

<sup>13</sup> Consultense a estos efectos las Órdenes de escolarización de alumnos en Escuelas-Hogar y Residencias Escolares de Andalucía.

ladan los expedientes al SAN para que adopte las medidas oportunas de tutela de los derechos del menor.

Al SAN se le traslada un informe completo y detallado sobre la situación personal y familiar del menor para facilitar la adopción de la medida de protección correspondiente. El problema –según nos relataron– es que el SAN no hace nada con estos expedientes que permanecen sin tramitar en sus dependencias, o actúa al cabo de varios meses o incluso años, cuando el problema ya es prácticamente irreversible.

La actuación del SAN es considerada muy negativamente por los responsables del programa, que denuncian la carencia de personal y fondos de este servicio para la ingente tarea que tiene que afrontar.

Lo más grave es que el SAN es la única posibilidad de actuación en los casos más graves de absentismo y su inhibición provoca que estos casos queden sin resolver, desperdiciándose todo el esfuerzo y el trabajo desarrollado por los miembros del programa.

#### – *Fiscalía de Menores:*

Según se nos informa, la Fiscalía se limita a devolver los expedientes al SAN, el cual a su vez los deriva nuevamente al programa de absentismo.<sup>14</sup>

#### – *Retirada de subvenciones y ayudas sociales:*

Se hace en ocasiones pero sin excesiva rigurosidad y con resultados positivos sólo en algunos casos.

El problema es que muchas familias de niños absentistas no perciben ningún tipo de ayuda o la que perciben es tan pequeña que realmente no les afecta mucho la retirada.<sup>15</sup>

Otro problema –según los asistentes a la reunión– es que en algunos casos de retirada de las ayudas las familias acuden a algún responsable político que, por motivos muchas veces de imagen, ordena su restitución, rompiendo de este modo el efecto disuasorio de la medida y desautorizando a los Servicios Sociales.

#### – *Problemática de los alumnos integrados en el segundo ciclo de la ESO:*

Se trata de alumnos entre los 14 y 16 años que antes abandonaban el colegio y actualmente se les obliga a permanecer en el mismo.

Cuando se trata de niños absentistas, el obligarlos a continuar en el centro es considerado un error por los asistentes a la reunión porque consideran que es demasiado tarde para integrarlos y suelen ocasionar graves problemas de disciplina en los centros.

Antes la alternativa eran las Aulas Ocupacionales, que –según afirman– tenían un resultado excelente, aunque también tuvieran aspectos negativos como era el convertirse en una opción fácil para que el profesorado se librase de los alumnos conflictivos. Actualmente consideran que sería necesario ofrecer a estos alumnos alternativas a la ESO, tales como Programas de Garantía Social (habría que rebajar la edad de ingreso a los mismos), Talleres de actividades, Educación de Adultos,...

Para la Secundaria en general se considera necesario que se atiende el problema específico de los niños desadaptados mediante personal especializado. A estos efectos, se consideraba conveniente que se incluyese esta función entre las que el ordenamiento educativo encomienda a los orientadores de Secundaria.

#### – *Valoración del programa:*

La valoración que los asistentes hacen del programa es muy positiva, señalándose que los resultados son muy satisfactorios en los

casos solucionables, e insatisfactorios en los casos graves en que se precisa la colaboración del SAN o Fiscalía.

Según afirman, el programa cuenta con medios suficientes para atender a todos los casos derivados por los centros, por lo que no existen casos de alumnos desatendidos por insuficiencia de medios personales o materiales.

A modo de conclusión los responsables del programa expusieron las siguientes necesidades:

- \* Apoyo oficial de Educación
- \* Colaboración del SAN
- \* Intervención del Fiscal de Menores
- \* Estabilidad del programa y de su personal
- \* Estabilidad de las subvenciones

#### PROGRAMA PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO Y SOCIAL DE LOS MENORES.

El presente análisis se va a centrar en el programa tal y como estaba diseñado para el curso 96/97 y en la Memoria de actuaciones de dicho curso, ya que estos documentos fueron los analizados en las reuniones habidas de cara a la elaboración del presente Informe, sin perjuicio de que al final dejemos constancia de las innovaciones introducidas en el diseño del programa aprobado para el curso 97/98, a cuyo contenido hemos tenido acceso coincidiendo con la redacción de estas líneas.

#### – *Diseño del programa:*

Vamos a detallar únicamente aquellos aspectos del programa que nos parecen más relevantes, obviando las cuestiones puramente procedimentales o resumiéndolas.

##### 1. Introducción.

Se justifica el cambio habido en el programa, que de denominarse Programa de Prevención y Actuación sobre el Absentismo Escolar pasa a llamarse Programa para el Desarrollo Educativo y Social de los Menores, en el hecho de que el nuevo diseño permite ampliar “nuestro campo de intervención a menores que, aun no teniendo problemas de absentismo, presentan otro tipo de problemática o situaciones de riesgo”.

La principal consecuencia de este cambio es que pasan a derivarse al programa casos de menores con problemas que no son estrictamente de absentismo, pero que influyen negativamente en su proceso formativo.

Se destaca la importancia de una eficaz coordinación de este programa con otros programas sociales del Ayuntamiento, especialmente con el Programa de Atención a la Familia e Infancia. Asimismo se hace hincapié en la necesidad de una adecuada colaboración e implicación de los centros educativos.

##### 2. Población a la que va dirigida.

Cuando el problema detectado es únicamente el absentismo escolar, se atienden los casos comprendidos en la etapa de educación obligatoria. Como método preventivo se interviene en los casos de Segundo Ciclo de Educación Infantil, aun no siendo una etapa obligatoria.

En los casos de alumnos acogidos a prórroga escolar, se interviene con la finalidad de asesorar y motivar para una continuidad en su formación. Cuando la problemática es distinta al absentismo escolar, se atiende a toda la población menor de edad.

##### 3. Criterios para la derivación.

Los menores que tengan cuando menos 5 faltas sin justificar al mes se reflejan en la ficha de detección que elaboran los centros docentes. Cuando dicho menor aparece en dichas fichas dos meses consecutivos, se le considera absentista. Si el caso es reiterado de cursos anteriores o existen referencias absentistas se interviene en el primer mes.

<sup>14</sup> Esta información sobre la inactividad de la Fiscalía se contradice con la buena disposición a participar en las actividades de lucha contra el absentismo escolar mostrada por dicho organismo en el informe remitido a esta Institución y que analizaremos detalladamente en el capítulo IV.

<sup>15</sup> Este es el caso de muchas familias que viven de la economía sumergida o de actividades relacionadas con la delincuencia menor o el tráfico de drogas a pequeña escala.

Asimismo, se interviene en el caso de menores que faltan esporádicamente durante el curso, aunque no lleguen al mínimo establecido, "siempre que el colegio detecte situación de riesgo o alguna situación anómala".

Como requisito previo a la intervención del programa se exige que el centro se haya puesto en contacto con la familia del menor para solucionar el problema. Si esta gestión resulta infructuosa el caso pasa al programa.

Además, y esto es la novedad en el diseño del programa para el curso 96/97, «se podrá intervenir con aquellos menores que aun no cumpliendo los criterios de absentista, se detectase situación de riesgo o alguna situación anómala, como puede ser:

- síntoma o evidencia de malos tratos.
- carencias afectivas y/o sociales.
- dificultades en su integración.
- deficiente higiene personal.
- cuando se detecte alimentación inadecuada.
- aquellos menores con problemas de conducta que afecten negativamente a su desarrollo educativo.»

4. Método de trabajo.

Resumiendo en líneas generales, el procedimiento seguido es el siguiente:

- Los datos sobre menores absentistas se obtienen por tres vías: Centros docentes, asistentes sociales del SIVO<sup>16</sup> y Policía Local.

- Los datos procedentes de los centros docentes los recaba el educador del programa mediante reuniones periódicas con los Jefes de Estudio y tutores. Si se estima oportuno se podrá fijar una reunión de los padres con el colegio, con el objetivo de acercar el sistema escolar a la unidad familiar y posibilitar un mejor conocimiento por el tutor de la realidad familiar y social del alumno. Los restantes datos se remiten directamente al programa.

- Analizados los datos, se realiza una primera toma de contacto con la familia en el domicilio de ésta o en el centro de Servicios Sociales. Este contacto corre a cargo de los asistentes sociales o educadores del programa.

- A continuación se elabora un informe en el que se recogen los datos esenciales sobre el menor y su familia y se proponen medidas para solucionar las causas que motivan el absentismo.

De no encontrarse una solución válida o resultar ésta ineficaz, se derivará el caso a otros servicios.

- Con respecto al menor se le facilita la participación en actividades programadas para facilitar su integración en el medio.

5. Recursos humanos.

En el curso 96/97 el programa contaba con los siguientes profesionales:

- 1 Coordinador a tiempo parcial.
- 1 Psicóloga a tiempo parcial.
- 4 Asistentes sociales a tiempo parcial.
- 6 Educadores a tiempo parcial.
- 1 Asistente social integrado en el EOE de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia.

- Memoria de actividades.

Reseñaremos únicamente aquellos aspectos y datos incluidos en la Memoria correspondiente al curso 96/97 que nos parecen interesantes, peculiares o demostrativos de la realidad de la problemática del absentismo en la capital gaditana.

1. Introducción.

Las modificaciones incluidas en esta reestructuración del Programa respecto a cursos anteriores han sido las siguientes:

- Dentro de la problemática del absentismo escolar, se amplía la intervención a las edades de 14 a 16 años en aquellos colegios que tengan implantada la Educación Secundaria Obligatoria.

- Con la intención de prevenir dicha problemática se actúa en los casos derivados por los colegios del segundo ciclo de Educación Infantil.

- Intervención en aquellos menores que, aun no cumpliendo los criterios de absentismo, se detectan situaciones anómalas o de riesgo que puedan influir en su desarrollo personal.

Esta adaptación del Programa se ha realizado por las siguientes razones:

\* La experiencia de años anteriores, que ha demostrado que el absentismo no suele ser un problema aislado, sino que va acompañado de otras problemáticas sociofamiliares.

\* La existencia de situaciones de riesgo en algunos menores que no presentan problemas de asistencia a clases.

\* Las sugerencias realizadas por los profesionales educativos en relación a este tipo de problemática.

\* Por la necesidad de adaptarse al nuevo sistema educativo.

2. Datos cuantitativos.

Sobre un total de 11.857 alumnos matriculados en los centros incluidos en el programa, se derivaron al programa 533 casos, de los cuales 471 lo fueron por motivo de absentismo y 62 por otras problemáticas. De los 471 casos de absentismo derivados, únicamente 298 cumplían los requisitos exigidos por el programa, lo que representa un 2,5% del total de alumnos matriculados. Además, el programa atendió a 76 casos derivados por "otras problemáticas sociales", que representan un 0,6% del total de alumnos matriculados.

Atendiendo al nivel educativo, los casos derivados al programa que cumplían los criterios de intervención se repartieron de la siguiente manera:

	Absentistas	O.Problemat.	Total
Ed. Infantil	31	5	36
Ed. Primaria	103	28	131
1º ESO	77	11	88
8º EGB-2º ESO	80	5	85
2º Ciclo ESO	7	6	13
TOTAL	298	55	353

Los resultados de la intervención en alumnos absentistas fueron los siguientes:

«- Resueltos (aquellos casos en los que después de la intervención no vuelven a presentar faltas de asistencia o no vuelven a aparecer en la ficha de detección).....92

- Progresan (aquellos casos en los que después de la intervención han disminuido las faltas de asistencia, o bien aparecen en la ficha de detección esporádicamente).....42

- No progresan (aquellos casos en los que después de la intervención, siguen manteniendo las faltas de asistencia o incluso han aumentado).....90

- No valorados (aquellos en los que no se ha terminado la intervención).....45

- Total intervenidos.....269.»

3. Interpretación cualitativa de los datos relativos a los colegios.

Se observa que el mayor número de casos derivados corresponde a la Educación Primaria, aunque se nota un incremento en los casos derivados desde la Educación Secundaria.

<sup>16</sup> Servicio de Información Valoración y Orientación, dependiente de los Servicios Sociales Comunitarios integrados en el Área de Servicios Sociales de los Ayuntamientos.

En la Memoria se incluye una crítica clara hacia la actuación de los centros docentes, al señalar que, al gran número de menores procedentes de familias multiproblemáticas que no ven a la escuela como un factor importante en el desarrollo vital de sus hijos, hay que unir «la falta de una educación específica destinada a este tipo de menores, donde se atendiera correctamente su diversidad desde los centros públicos por medio de aulas de integración, apoyos y equipos psicopedagógicos y de orientación».

En relación a los alumnos de ESO se hace mención a la falta de una preparación adecuada del profesorado respecto a la zona en que van a trabajar y al tipo de población, a veces marginal, que tiene que atender. «Ello unido a la falta de recursos humanos y materiales que padecen los colegios, ha hecho que sean varios los alumnos que abandonen la escuela, así como aquellos casos que se han visto agravados al no haberles dado correcta atención».

Se destacan los resultados positivos del programa en un 49,8% de los casos intervenidos, que son resueltos o progresan aceptablemente, pero no se obvia la existencia de un elevado número de menores que no progresan, destacando en este punto el gran número de absentistas crónicos, por lo general pertenecientes a familias desestructuradas, y respecto a los cuales, «en la mayor parte de estos casos se han enviado informes al Servicio de Atención al Niño y a la Fiscalía de Menores. Estos menores son vistos continuamente por la calle, y tanto la Policía Local, como las AA.VV. y otras asociaciones nos vienen reclamando, o pasando información sobre éstos, dado que en la actualidad comienzan ya a cometer actos delictivos, organizarse en bandas y a perturbar el normal desarrollo de la vida pública, deteriorando el mobiliario urbano, etc.»

Se destaca también el hecho de que un 39,3% de casos corresponden a alumnos que ya eran absentistas en años anteriores. Se trata en su mayoría de alumnos con actitudes muy negativas respecto al colegio, con los que es necesario un seguimiento continuo y respecto de los cuales es muy difícil obtener resultados positivos con los medios normales del programa.

4. Valoración sobre los factores que inciden en la población atendida desde el programa.

Los factores que inciden en las problemáticas detectadas a través del programa son englobados por la Memoria en las siguientes áreas:

- Económica.
- sociocultural.
- Vivienda.
- Hábitos.

Dichas áreas se interrelacionan provocando que la mayoría de las familias presenten diversos problemas, razón por la cual en la Memoria se destaca la existencia de “un bajo índice de familias que manifiesten un único problema”.

5. Valoración profesional del programa.

a) En relación al centro educativo.

Se destaca que, con el fin de lograr una buena coordinación con los centros escolares, se solicitó un claustro de profesores en cada uno de ellos para explicar el Programa para el Desarrollo Educativo y Social de los Menores, con el fin de que éste fuese asimilado por todos los profesionales que, de una u otra forma, se ven implicados en el mismo.

Esta iniciativa no fue todo lo fructífera que se esperaba, por cuanto, según se relata en la Memoria “en algunos de los colegios adscritos al Programa no se pudo celebrar el claustro, por la poca disponibilidad del profesorado, o bien por incompatibilidad de fechas, mientras que en aquellos que se pudieron realizar, no todos contaban con la totalidad de sus miembros”.

Otro problema que se destaca en las relaciones de los centros docentes con el programa se refiere a las derivaciones de alumnos absentistas que algunos colegios no las hacen correctamente. En la

Memoria se destacan las principales deficiencias en que incurren los centros:

«- Se hacen derivaciones verbales, sin utilizar las fichas de detección diseñadas al efecto.

- Los tutores de los alumnos, derivan casos de absentismo sin haberse puesto previamente en contacto con las familias de los menores.

- Se realizan derivaciones incompletas, ya que faltan varios datos en la ficha de detección.

- También hay alumnos que son derivados en un mes, y en un segundo mes siguen presentando faltas de asistencia, pero no aparecen en la ficha de detección».

Por lo que se refiere a las relaciones entre los profesores del centro y los miembros del programa, se califican las mismas de «óptimas, a pesar de los horarios, incompatibles a veces, y del volumen de trabajo».

Se valora positivamente el hecho de que el grado de implicación del profesorado con el Programa aumente cuando conocen las problemáticas sociofamiliares que rodean al menor, señalándose que son pocos los profesionales que no quieren saber nada de dichas problemáticas, “argumentando que ellos no están en los colegios para eso, sino para cumplir unos objetivos de formación académica con estos menores”.

b) En relación a las familias.

En la mayoría de los casos atendidos desde el Programa se han realizado visitas a domicilio, con la consiguiente recogida de información sobre posibles problemáticas familiares, así como sobre las condiciones de habitabilidad que reunía el domicilio del menor.

Cuando ha sido necesario se han derivado los casos a otros programas municipales de Servicios Sociales, tales como el SIVO (Servicio de Información, Valoración y Orientación), Programa de Ayuda a Domicilio, Programa de Promoción Sociolaboral en el Medio Urbano...

Un aspecto muy destacado es el relativo a la continuidad del programa durante dos cursos seguidos, por cuanto “ha permitido un mejor seguimiento de los objetivos a largo plazo que nos marcamos con algunas familias, lo que se ha notado en los resultados obtenidos”.

Entre los aspectos o factores negativos que afectan al programa se destaca “la falta de medidas legales para solventar situaciones de absentismo reiterado”. Se apunta en este sentido a los casos de varias familias que no admiten la intervención de los profesionales del programa y que “tienen a sus hijos sin escolarizar durante varios cursos, comenzando estos menores a delinquir en algunos casos, o a introducirse en el consumo de drogas”.

También se valora muy positivamente el resultado de las entrevistas en el colegio con los padres y tutores, hasta el punto de que se propone para el curso siguiente 97-98, “aumentar el número de dichas entrevistas”.

c) En relación al equipo de profesionales.

Se produce aquí un inequívoco posicionamiento en favor de la estabilidad de los profesionales que integran el equipo de absentismo, al señalar que la continuidad de los mismos ha permitido “completar el proceso de asimilación de los diferentes programas”. Algo que, a su juicio, “se ha visto reflejado en la calidad del servicio prestado a la población, así como en la motivación del Equipo de educadores por ir superando nuevos retos o posibles cambios que aportan a los programas”.

Se reivindica claramente un reforzamiento de los recursos humanos del programa, aduciendo el elevado número de alumnos derivados al programa, que les lleva “a estar presionados, dado el volumen de trabajo, y a veces no se pueden atender algunos casos completamente con la intervención de todos los miembros del Equipo. Esto también influye a la hora de mantener reuniones de Equipo para programar, hacer seguimiento u otras necesidades del Programa”.

Se critica la falta de profesionalidad de algunos profesores de Instituto que, a juicio de los miembros del programa “no han atendido

correctamente a la diversidad que se encontraba en el aula, en muchos casos formada por alumnos/as con un alto grado de marginalidad”.

Entre las necesidades que manifiesta el Equipo está la de conseguir una mejor formación de los profesionales que lo integran, con el fin de posibilitar una más eficaz realización de sus funciones.

#### d) Coordinación con otras Instituciones.

En este apartado de la Memoria se hace una somera valoración del grado de colaboración con el programa mostrado por distintas Administraciones implicadas directa o indirectamente en el problema del absentismo:

##### «Servicio de Atención al Niño

Desde esta Delegación se han derivado un número importante de casos a este Servicio, y se han realizado algunas entrevistas multi-profesionales para hacer seguimiento del acogimiento de menores, así como para proponer algún internamiento.

No obstante, hemos observado una gran lentitud en la toma de decisiones por parte de este Organismo, al que se le han enviado informes sociales, cuyas informaciones quedan dispersas.

Señalar, que para los casos de absentismo escolar crónicos no existen mecanismos que hagan posible una medida de intervención por parte del SAN.

##### Fiscalía de Menores

Después de enviar durante el pasado curso los informes correspondientes a los casos de absentismo escolar graves, éstos nos han sido devueltos a través del Servicio de Atención al Niño, sin obtener respuesta alguna, debido a que no hay un dispositivo de intervención desde este Servicio.

##### Delegación de Educación y Ciencia

Durante el presente curso, se ha colaborado con la Inspección de este Organismo, a quien se han derivado casos para su ingreso en una Escuela Hogar, así como para la escolarización de menores una vez iniciado el curso.

Igualmente, se envió una relación de menores con familias multiproblemáticas con objeto de tomar medidas.

##### Equipo de Orientación Educativa

Las colaboraciones puntuales con diferentes profesionales de este Equipo, han sido satisfactorias, con una implicación mayor de la trabajadora social con el Equipo de este Programa en Cádiz Interior.

##### Salud Mental

Ha habido una buena coordinación e intercambio de información entre los profesionales, tomando decisiones como Equipo multiprofesional en aquellos casos que se atendieron conjuntamente.

##### Policía Local

En Cádiz exterior, ha habido alguna colaboración puntual. Se considera necesaria una mayor colaboración en Cádiz interior.»

## 6. Conclusiones finales y propuestas.

La valoración final que en la Memoria se hace del programa es positiva, destacándose el haber iniciado el desarrollo del mismo al comienzo del curso escolar, lo que, a su juicio, ha supuesto una mejora en la calidad del mismo.

Entre los aspectos negativos que habría que intentar solucionar en beneficio del programa se destacan, entre otros, los siguientes:

– Falta de respaldo de otros organismos competentes en materia de menores, así como la carencia de medidas contra los casos de absentismo graves y reiterados.

– El aumento de casos, que repercute en el buen desarrollo de las intervenciones, ya que no se les puede dedicar el tiempo necesario a cada caso.

– La sobrecarga de trabajo que sufre el resto de los miembros de los diferentes equipos, por lo que la implicación de estos profesionales en el desarrollo del Programa se ve mermada, dando lugar a que los educadores en muchas ocasiones tengan que realizar intervenciones individualmente.

– La deficiente cumplimentación de las fichas de derivación de casos al programa por parte de algunos profesionales educativos.

– La falta notable de recursos extraescolares: sociales, educativos, lúdicos, culturales, deportivos, que dificultan la búsqueda de soluciones a las necesidades de los menores atendidos desde el programa: clases de apoyo, sociabilización, normalización de conductas, tiempo libre, etc.

Asimismo, se incluyen una serie de sugerencias para mejorar los resultados del programa en próximos cursos. Entre ellas podemos citar las siguientes:

1.º La necesidad de realizar una buena difusión del Programa.

2.º Realización de reuniones de seguimiento específicas de absentismo.

3.º La necesidad de una mayor vinculación, colaboración y apoyo de la Delegación de Educación y Ciencia.

De especial interés nos parece la reflexión que se hace en este apartado de la Memoria respecto a la problemática suscitada por la generalización de la ESO y sus consecuencias para el programa:

«Tras la aplicación completa de la Logse se prevé la adscripción al Programa de los Institutos de Enseñanza Secundaria, lo que puede suponer una mayor dificultad en la elaboración de nuestro trabajo, debido a la dinámica educativa de estos centros. Es por ello, que consideramos fundamental la implicación de este organismo en nuestro Programa, ya que es el responsable de los centros y profesionales educativos, lo que nos ayudaría en la concienciación de estos profesionales y en la fluidez del trabajo».

4.º Búsqueda de soluciones en las situaciones de absentismo graves y reiteradas.

5.º Inclusión de monitores, dentro del Equipo de profesionales.

6.º Organización de actividades para padres y madres.

7.º Necesidad de profesores de apoyo.

A estos efectos se señala que “uno de los problemas que nos encontramos habitualmente, y que favorece el absentismo escolar y las conductas inadecuadas en el colegio, es el retraso escolar. Sería necesario ampliar los recursos existentes con profesores de apoyo para estos menores.”

– *Novedades introducidas en el programa diseñado para el curso 97/98.*

1. La primera novedad es una clarificación del método de trabajo, distinguiendo varias fases dentro del proceso de intervención, siendo la primera fase la que se desarrolla en el centro docente. Esta fase, ya prevista en programas anteriores, se convierte ahora en una fase previa y obligatoria, detallándose las actuaciones que la integran, que serán las siguientes:

«1. Desde el centro escolar se desarrollarán aquellas medidas de carácter preventivo que vayan en la dirección de evitar que se produzca el problema.

2. El centro deberá realizar actuaciones internas dirigidas a resolver los casos de absentismo que se puedan detectar.

a. El maestro realizará el control diario de la asistencia, consignando las faltas justificadas y las injustificadas.

b. Se pondrá en conocimiento de la familia la falta a clase del alumno, para que sea justificada pronto y razonadamente desde la primera ausencia.

c. Si la familia no justifica satisfactoriamente la falta a clase del alumno, y las intervenciones del tutor no han dado resultado positivo, este comunicará esta circunstancia al Jefe de Estudios, quien actuará con el conocimiento de lo realizado por el tutor.

d. Al final de cada mes el tutor entregará al Jefe de Estudios el cuadrante, que contemplará la relación de alumnos que cumplen los criterios del Programa.

e. El jefe de estudios, recibidos los datos de los tutores y tras tener conocimiento de las actuaciones realizadas por estos, enviará al domicilio familiar un escrito en nombre del centro, requiriendo la

presencia y justificación oportunas, siempre que no hayan comparecido los padres a la llamada del tutor o la justificación resulte inadecuada.

f. En los cinco primeros días de cada mes el Jefe de Estudios deberá trasladar a los educadores de los Servicios Sociales Municipales, el cuadrante, así como al Servicio de Inspección Educativa para su seguimiento.

g. El tutor o el Jefe de Estudios facilitará a los educadores la información que tengan relativa al menor y su familia.»

La segunda fase, de intervención directa con la familia y el menor, se desarrolla también de forma más pormenorizada, explicitando el contenido de todas y cada una de las actuaciones a realizar.

2. La segunda novedad destacable es la incorporación al equipo de profesionales que colabora con el programa del personal dependiente de la Consejería de Educación y Ciencia. Concretamente:

\* Directores, Jefes de Estudio y tutores.

\* Servicio de Inspección.

\* Equipo de Orientación Educativa.

Al EOE se le encomienda la función de facilitar la información de los menores atendidos a su trabajadora social, quien a su vez, transmitirá dicha información al equipo de los Servicios Sociales Municipales, para que realicen las actuaciones pertinentes en cada caso.

Al Servicio de Inspección se le atribuye la función de disponer las medidas oportunas para que en los centros de su distrito se realice adecuadamente el control del absentismo escolar por los tutores y Jefes de estudio. Asimismo, recepcionará los cuadrantes, desde los centros educativos para su seguimiento.

#### CONCLUSIONES.

1. En cuanto a la valoración que nos merece el programa de absentismo desarrollado en Cádiz, debemos decir que la misma es muy positiva, por cuanto sus resultados demuestran la eficacia en la forma de dirección, gestión y ejecución del mismo.

El equipo de profesionales que lo ejecutan nos ha parecido muy cualificado y motivado en su trabajo, lo que repercute obviamente en los buenos resultados obtenidos. Cabe resaltar el espíritu crítico con que enjuician su labor, que posibilita la presentación de propuestas que contribuyen a una continua mejora del mismo.

2. En el aspecto negativo, cabe destacar la escasa –por no decir nula– implicación de la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia en el diseño y ejecución del programa, que se contradice con el objetivo eminentemente educativo que persigue el mismo.

En todo caso, cabe resaltar que esta implicación parece haber mejorado a la luz del diseño presentado para el programa del curso 97/98, que incluye la participación más activa del personal de dicha Administración en el mismo.

Pese a todo, estimamos necesaria una implicación más completa de la Administración educativa, que incluiría la institucionalización del programa de absentismo como un programa propio de la Consejería, aunque su gestión y ejecución continúe en manos del Ayuntamiento, ya que no parece lógico ni oportuno sustituir un sistema que está dando buenos resultados y tiene probada su eficacia. Esta institucionalización del programa permitiría garantizar la cobertura legal de las actuaciones desarrolladas por los profesionales del equipo en los centros docentes, a la vez que les dotaría de un mayor respaldo para plantear y resolver los problemas de coordinación que se susciten en relación con el personal docente.

3. Otro aspecto negativo del programa es el derivado de la dependencia del mismo de la financiación de la Consejería de Asuntos Sociales dentro del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, en la medida en que dicha financiación no parece estable ni asegurada de un curso para otro. Esta inestabilidad en la financiación del programa ya originó una paralización del mismo hace varios cursos al suspender

la Consejería la subvención que venía otorgando, y amenaza actualmente la continuidad del propio programa.

En efecto, según nuestras noticias la Consejería de Asuntos Sociales ha comunicado oficialmente al Ayuntamiento de Cádiz que para el curso 98/99 no existirá financiación de este programa, circunstancia ésta que pone en grave riesgo al propia existencia de dicho programa para el próximo curso. A este respecto, señalar que nos parecen muy positivas las noticias recibidas que apuntan a la intención del Ayuntamiento de financiar con cargo a sus presupuestos de Servicios Sociales este programa hasta tanto se llegue a un acuerdo con Asuntos Sociales.

La estabilidad de los programas de absentismo es condición indispensable para la efectividad de los mismos, por lo que no puede admitirse que su financiación quede al albur de los cambios de orientación en las políticas de la Consejería de Asuntos Sociales. En nuestra opinión, los programas de absentismo deberían seguir contando con financiación de dicha Consejería, aun cuando sería conveniente que también participaran en este aspecto la Consejería de Educación y Ciencia y el propio Ayuntamiento. A tal fin debería celebrarse un convenio entre todas las Administraciones implicadas que garantizase una financiación estable y suficiente de los programas de absentismo.

Del mismo modo, se debería garantizar una mínima estabilidad a los profesionales que integran los equipos de absentismo, ya que la experiencia acumulada, el conocimiento del medio y la continuidad en las relaciones con las familias, son elemento indispensable para la eficacia del programa.

4. Respecto a la ejecución del programa, debemos señalar que no parece oportuno que el mismo se inicie una vez comenzado el curso escolar, como ha ocurrido en algunos años, sino que debería estar ya en marcha en el mes de septiembre para atender a los alumnos absentistas que no se incorporan al colegio al inicio del período lectivo.

Asimismo, consideramos necesario que exista una mayor participación de los centros docentes en la ejecución del programa, especialmente en su primera fase, en la cual debería reforzarse el carácter obligatorio de la realización por el centro del primer contacto con la familia del menor absentista.

También entendemos mejorable la información a los centros y los profesionales educativos acerca de la existencia, procedimiento y resultados del programa, para lo cual deberían incrementarse y mejorarse las reuniones de información y coordinación.

Otro aspecto en que debería mejorarse es el relativo a la correcta cumplimentación por los centros de los informes de detección de alumnos absentistas, con el fin, no sólo de corregir errores de derivación, sino sobre todo de velar para que efectivamente se incluyan en el mismo todos los casos de absentismo existentes en el centro. De este modo se acabarían algunas prácticas –que nos han sido expresamente denunciadas– de profesores que no incluyen en el informe a determinados alumnos absentistas que son especialmente conflictivos porque no desean que los mismos se reincorporen a las aulas. Esta labor de control y supervisión debería ser realizada fundamentalmente por los inspectores de la Delegación de Educación y Ciencia.

5. En relación al aspecto más estrictamente educativo del problema del absentismo, debemos incidir en la necesidad de que la actuación de los centros en relación a este problema no se limite exclusivamente a la redacción de los informes de detección y la realización del primer contacto con la familia del menor absentista, sino que es indispensable que por los profesionales docentes se efectúe un seguimiento permanente de la situación del alumno absentista, que incluya la atención educativa personalizada al mismo, adaptaciones curriculares y labores de proacción educativa. El objetivo a conseguir sería evitar su reincidencia en el absentismo facilitando la integración en el aula.

Para una adecuada realización de estas tareas, sería necesario dotar a los centros que tuviesen mayor número de menores absentistas con

profesores de apoyo especializados en la atención de alumnos con problemas conductuales. Asimismo, sería conveniente la creación de aulas de modificación de conducta e integración, donde se atendiese provisionalmente a los alumnos absentistas con problemas de retraso escolar.

6. Respecto a los recursos materiales y humanos del programa, parece necesario un reforzamiento de los mismos, dado que el aumento de centros atendidos y la inclusión entre los alumnos derivados de aquellos que presentan otras problemáticas, parece haber supuesto un cierto saturamiento en las posibilidades de intervención de los profesionales actualmente adscritos al programa.

7. Por lo que respecta a la coordinación interadministrativa, es evidente que la misma necesita reforzarse, para lo cual sería oportuna la firma de un convenio a tres bandas entre Consejería de Asuntos Sociales, Consejería de Educación y Ciencia y Ayuntamiento de Cádiz. En este convenio debería deslindarse competencias y asumirse las oportunas parcelas de responsabilidad, estipulándose un marco estable de financiación, gestión y ejecución del programa.

Asimismo, sería conveniente que se celebrase una reunión de coordinación entre los responsables de la gestión del programa y el Servicio de Atención al Niño, a fin de estipular criterios claros de derivación de casos de absentismo grave, con asunción de compromisos por el SAN respecto a sus cauces de actuación en estos casos y fijación de plazos para la adopción de las medidas legales de protección del menor que resultasen oportunas.

Algo parecido habría que preconizar respecto de la Fiscalía de Menores, con la que sería oportuna una reunión de coordinación que permitiese clarificar el tipo de casos que le deben ser derivados, cuáles son sus posibilidades reales de actuación, y requisitos formales y materiales para que dicha actuación sea efectiva.<sup>17</sup>

También sería oportuno que se hiciesen gestiones con la Policía Local, a fin de definir las funciones de este Cuerpo en la prevención y erradicación del absentismo, y con el objetivo último de suscitar una participación más activa de sus miembros en el programa.

### 3.1.3. Córdoba.

La información sobre los programas de absentismo en Córdoba se ha obtenido a partir de los informes remitidos por la Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia y por el Área de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Córdoba. Asimismo, contamos con los datos e informaciones obtenidos con ocasión de la reunión de trabajo habida en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Córdoba para tratar acerca de esta problemática, y a la que asistieron la encargada del Área de Compensatoria de dicha Delegación, los responsables de los Equipos de Orientación Educativa en esa capital, representantes de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento, un representante de la Consejería de Asuntos Sociales y dos miembros de una asociación sin ánimo de lucro (Don Bosco), que realiza labores de atención educativa en las barriadas marginales de Córdoba.

#### ZONAS DE RIESGO.

Según las Administraciones consultadas, los barrios donde el problema del absentismo escolar tiene una mayor incidencia son los siguientes:

- Barriada de Las Moreras.
- Barriada de Las Palmeras.
- Zona alta del barrio del Sector Sur.
- Barrio del Polígono del Guadalquivir.

#### INFORME DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

En cuanto a los programas o actuaciones de lucha contra el absentismo escolar realizadas en Córdoba, la Delegación nos manifiesta en su informe que las actuaciones se circunscriben al Decreto 213/95, de 12 de septiembre, por el que se regulan los Equipos de Orientación Educativa y se especifican sus funciones, particularmente en el Área de Compensación Educativa. A continuación se nos detallan en que consisten las tareas encomendadas –según la citada norma– a los responsables de estos Equipos en relación con los alumnos en situación de riesgo o desventaja educativa. Estas tareas, según se indica, consisten en “Programas de Intervención” en los centros que escolarizan alumnado de estas características. Estos Programas se desarrollan en colaboración con los centros cívicos en la capital.

Atendiendo únicamente a esta introducción del informe ya es fácil vislumbrar cuál es el contenido de las actuaciones desarrolladas por la Administración educativa en relación con el problema del absentismo escolar en Córdoba: se limitan al cumplimiento por parte de los EOE de las funciones que le atribuye la normativa que los regula. Esto supone, *a sensu contrario*, que no existen en Córdoba actuaciones específicas en relación al tema del absentismo, aparte de las que puedan realizar los miembros del EOE en el cumplimiento de sus funciones habituales. Dicho de forma aún más clara: no tiene la Delegación Provincial de Educación y Ciencia ningún programa específico de lucha contra el absentismo en Córdoba.

En el informe se hace referencia a la población infantil gitana, indicando que “se actúa de forma conjunta con la Federación de Asociaciones Romaníes Andaluzas (FARA) y Secretariado Gitano”, aunque especificando que esta actuación conjunta se produce únicamente “cuando dichas Asociaciones establecen en determinados centros educativos programas de apoyo a la escolarización”.

Se reseña en el informe que “este programa” –suponemos que se refiere al Programa de Intervención– “forma parte de un conjunto de medidas de intervención social, educativa y laboral que afecta no sólo al ámbito educativo y que implica a las Consejerías de Trabajo, Asuntos Sociales, Cultura y Educación y Ciencia, ya que toda acción en cada campo debe acompañarse de medidas de intervención de carácter global”.

Por lo que se refiere a la valoración de la situación actual del problema del absentismo escolar en Córdoba, se incluyen en el informe unos datos sobre índices de absentismo en las distintas barriadas que nos permiten calibrar la importancia del problema:

- Barriada de Las Palmeras: en torno al 4% del alumnado.
- Barriada de Moreras: en torno al 4%.
- Barriada de Sector Sur: en torno al 5%.

En el texto del informe se menciona una evolución favorable de la problemática de absentismo, aunque se señala la necesidad de reforzar líneas de trabajo en una serie de campos, entre los que se incluyen:

«- Dotar a los centros denominados CAEP de los recursos materiales y personales necesarios para la lucha contra este problema, articulando un adecuado Proyecto Curricular al amparo de la futura Ley de Solidaridad en la Educación de Andalucía.

- Articular los Equipos de Orientación Educativa en el campo de la Compensación Educativa desarrollando las funciones y perfiles de los profesionales que los componen según el Decreto 213/95.

- Establecimiento de un marco de trabajo sobre el absentismo en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria, menos acostumbrada a este problema y donde se agudizará esta situación en un futuro próximo.

- Establecimiento de marcos institucionales de coordinación entre las Entidades Locales, Provinciales y de la Comunidad Autónoma en torno a proyectos globales de intervención de inserción socioeconómica y laboral en los que se está trabajando actualmente.

<sup>17</sup> A estos efectos resulta de interés el procedimiento de derivación de casos de absentismo que propone la Fiscalía de Cádiz en el informe remitido a esta Institución, y que aparece detallado en el capítulo IV.

– Potenciar la acción tutorial y la orientación en el marco del apoyo a los alumnos y alumnas con esta problemática, favoreciendo en estas zonas una red completa de guarderías, Educación Infantil, servicios complementarios, gratuidad de los materiales curriculares, la formación permanente (nivel de instrucción y formación profesional) de la población adulta, fomentar las escuelas de padres y madres, dinamizar el asociacionismo y las actividades culturales.

– Poner en conocimiento de los padres y madres el artículo 564 del Código Penal, así como el título II, capítulo I de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor sobre “Actuaciones en situación de desprotección social del menor».

En relación con el último punto reseñado, conviene puntualizar que el mismo contiene un doble error al hacer referencia al artículo 564 del Código Penal en relación con la posible ilicitud penal de la actuación de los padres que consenten o provocan el absentismo de sus hijos. La referencia parece orientarse hacia el artículo 584 –no 564– del antiguo Código Penal, que regulaba la falta de los padres por incumplimiento de los deberes inherentes a la patria potestad. Este artículo era el fundamento legal que amparaba anteriormente la actuación de la Fiscalía de menores en materia de absentismo consentido. Actualmente la única tipificación delictiva de este tipo de conductas la encontramos en el artículo 226 del nuevo Código Penal –Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre– que regula el delito de abandono de familia.

Al informe se adjuntan como anexos los diseños de tres programas de aplicación en Córdoba por parte de los responsables de los EOE:

- Programa Específico Opcional Absentismo Escolar.
- Programa de Reducción del Absentismo Temporal y Absentismo Escolar.
- Programa de Educación Intercultural.

De estos tres programas, nos interesa especialmente el primero de ellos por relacionarse más directamente con el objetivo de este Informe.

El Programa Específico Opcional Absentismo Escolar, que incluye el informe de la Delegación, corresponde al curso 95/96, y consiste realmente en una propuesta para el establecimiento de un programa destinado a combatir el absentismo escolar en las barriadas marginales de Córdoba y en los municipios de la provincia. No se trata, por lo tanto, de un programa existente, sino de una mera propuesta de programa que, según nuestros datos, no llegó nunca a convertirse en una realidad, aun cuando sus planteamientos hayan podido inspirar las actuaciones de los miembros de los EOE que trabajan en el tema de absentismo.

La propuesta incluye un procedimiento de actuación para casos de absentismo, estructurado en 4 fases, de las que las dos primeras se circunscriben al centro docente, al que se hace responsable de la detección de los casos de absentismo y de la celebración de dos entrevistas con las familias de los menores: una primera por el tutor y, caso de no ser efectiva, una segunda por el director del centro.

La tercera fase implica la intervención de la Unidad de Trabajo Social del Ayuntamiento, a la que se encomienda la visita al domicilio familiar, la realización de un estudio sobre las causas del absentismo y la adopción de medidas de apoyo social cuando se estimen necesarias.

La última fase, para el caso de que las anteriores gestiones fracasasen, supone la advertencia formal a la familia sobre las consecuencias legales de su actuación y, caso de persistir el problema, la remisión del asunto a la Fiscalía de Menores.

Cabe destacar que en esta propuesta de programa se incluye la consideración de niño absentista –y por tanto su derivación al programa– para aquel que presente más de diez faltas sin justificar al trimestre.

INFORME DEL AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA.

A modo de introducción se nos comunica que el informe se elabora desde los Servicios Sociales Comunitarios, con los datos obtenidos

de las “evaluaciones del Programa de Infancia y Familia de la Prestación Básica de Familia y Convivencia y Complementaria de Ayuda Económica Familiar”.

Basta esta introducción para concluir que, al igual que ocurría con la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, tampoco el Ayuntamiento de Córdoba tiene en marcha un programa específico de absentismo escolar.

En relación a los datos sobre absentismo en Córdoba, se señala que “los datos cuantitativos del absentismo deben tenerlos en los centros escolares pero no nos son facilitados de forma estructurada a los Servicios Sociales Comunitarios”. Con esta frase casi podríamos obviar la parte destinada a comentar el grado de coordinación interadministrativa sobre el problema del absentismo.

El informe continúa con una serie de observaciones tópicas sobre las circunstancias que concurren en los menores absentistas, y hace una referencia explícita al problema de los jóvenes entre 14 y 16 años que han abandonado el sistema educativo y que “en la actualidad se encuentran sin posibilidad de acceso al mercado laboral y sin alternativas formativas específicas y/o compensadoras diferentes al sistema educativo vigente y, en los que concurren factores de riesgo en sus familias y en el contexto”.

Se incluye una llamada clara a la colaboración entre todos los sectores implicados al señalar que “dada la complejidad de la problemática (...) mientras no exista una coordinación e intervención integral, los esfuerzos de las diferentes instituciones y entidades implicadas no serán rentables”.

Se señala, asimismo, que esta intervención “tiene que conectar a la familia, la escuela, el barrio, los programas de servicios socioculturales, el centro de Salud y el Servicio de Atención al Niño”. Además ha de cumplir una serie de funciones que se detallan y que, básicamente, coinciden con las propias y normales de un programa de absentismo.

A continuación se desarrollan las actuaciones efectuadas en el marco de los programas municipales de Servicios Sociales que incluyen medidas contra el absentismo escolar. De su análisis cabe deducir que son las distintas zonas de Trabajo Social las que se encargan, con los recursos disponibles, de realizar actuaciones de atención a las familias de zonas marginadas, entre las que se incluyen medidas contra de control y prevención del absentismo escolar. Son programas, por tanto, que atienden al problema del absentismo de forma marginal o complementaria, como una más de las actividades de atención social que se ofrecen a las familias atendidas por ellos.

El informe concluye con una serie de “conclusiones finales”, que comienzan con la postulación de un “planteamiento común e interinstitucional” del problema del absentismo. A continuación se esboza una serie de propuestas sobre “posibles alternativas a esta problemática”, entre las que se incluyen:

«1. Los centros escolares deben adecuar sus Programas Educativos a la población infantil. Para garantizar esto quizá sería conveniente que el profesorado, de los centros donde se detecta esta problemática, accediera de forma voluntaria y mediante la presentación de planes innovadores para abordar esta realidad. Las alternativas educativas deben impulsarse desde la propia escuela evitando las propuestas de segregación del alumnado y garantizando en las alternativas la mayor normalización posible.

2. Los Ayuntamientos deben asumir, siempre en colaboración con los centros escolares, la dinamización de las actividades de ocio y tiempo libre como complemento a la formación reglada, especialmente en las zonas de la ciudad donde las familias tienen escasos recursos económicos para asumirlo.

3. Los sistemas públicos de Protección Social de la Infancia deben disponer de medios legales para poder llevar a cabo esta función, en concreto debe existir una normativa por la que se pueda obligar a los padres a la escolarización y asistencia periódica de sus hijos al colegio.

4. La Dirección General de Atención al Niño debe disponer de recursos especializados a nivel territorial para asistir a las familias donde los menores presentan graves situaciones de riesgo, esta debe ser una medida complementaria al actual proceso que desde este organismo se está llevando de limitar la retirada de los menores de sus familias, proceso con el que estamos de acuerdo pero siempre que se garanticen otras alternativas desde la administración.

5. La Delegación de Asuntos Sociales debe delegar en los Ayuntamientos la concesión de las subvenciones que realiza a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales para abordar los problemas de integración social y educativa de los niños/as. En los barrios donde se produce un elevado absentismo escolar funcionan diferentes programas que generan duplicidad, clientelismo y graves contradicciones metodológicas de intervención con una misma familia».

#### RESULTADOS DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA EN CÓRDOBA.

Esta reunión tuvo lugar el día 5 de diciembre de 1997.

Interrogados los asistentes sobre la existencia de un programa específico de absentismo escolar en Córdoba, éstos responden negativamente, señalando que las actuaciones de absentismo se realizan como una tarea más dentro de las asignadas a los responsables de compensatoria en los EOE.

Ello no obstante, manifiestan que existe una actuación coordinada con los responsables de Servicios Sociales del Ayuntamiento y de la Consejería de Asuntos Sociales en el tratamiento de estos asuntos. Esta coordinación se produce por iniciativa del personal que desarrolla estas tareas a nivel de calle, sin que existan mecanismos oficiales de coordinación, ni menos aún un programa específico diseñado y ejecutado conjuntamente.

La responsable de compensatoria de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia manifiesta que ha solicitado en repetidas ocasiones al Ayuntamiento y la Consejería de Asuntos Sociales la celebración de reuniones para articular un programa conjunto, pero hasta la fecha sin resultados.

Interrogados por el criterio de "niño absentista", se apuntan diversos criterios: 10 faltas al mes, 7 u 8 faltas al mes; reconocen la inexistencia de un criterio único, por lo que cada responsable del EOE utiliza en su zona el que estima conveniente.

Planteado el iter de actuaciones seguido en los casos de absentismo, se observa una vez más la inexistencia de un programa común al efecto y la falta de criterios comunes de actuación. Así, cada responsable de EOE actúa en su zona según su criterio y sin tomar en consideración lo actuado por otros responsables.

Se podría sintetizar el modo de actuación del siguiente modo:

- Control mensual del absentismo por parte de los centros, que elaboran unos listados que son recogidos en los centros por los responsables del EOE.

- Celebración de una reunión entre el responsable del EOE, el Jefe de Estudios del centro y, en su caso, el monitor de FARA en la zona. Se estudia cada caso y se cita a las familias para que acudan al centro a explicar la inasistencia del alumno.

- Si la entrevista no funciona se realizan visitas a las familias por parte de los asistentes sociales, ya sean de la Consejería de Educación y Ciencia, el Ayuntamiento o FARA.

- Si la entrevista falla, se pasa el caso al organismo que se considere competente al efecto: Ayuntamiento, Asuntos Sociales (SAN).

Se hace mucho hincapié por parte del responsable de Asuntos Sociales, y de algunos miembros de los EOE, en la necesidad de articular medidas complementarias de atención a los alumnos en los centros, para evitar que los casos de absentismo se reproduzcan. Se insiste en la necesidad de crear aulas de acogida para los alumnos absentistas como paso previo a su integración en el aula normal. Se menciona la falta de recursos de los centros para ofrecer una atención especializada a los alumnos absentistas con problemas conductuales.

Los responsables de los EOE denuncian reiteradamente las negativas consecuencias de los recortes en medios personales que están sufriendo los equipos de compensatoria: no renovación de comisiones de servicios en los SAE, no contratación de asistentes sociales o monitores, extinción de los centros CAEP.... Todo esto está teniendo una incidencia clara en las posibilidades de actuar en el tema de absentismo.

Preguntados acerca de cómo evalúan los resultados de sus actuaciones en materia de absentismo, señalan que actualmente no pueden atender, por falta de medios, a todos los casos que existen. Además, afirman que muchos casos que estiman solucionables no alcanzan un resultado positivo por esa falta de medios.

Cabe destacar que se interviene en el tema de absentismo desde Educación Infantil en el caso de niños matriculados que no asisten a clase.

Según manifiestan los asistentes la Fiscalía no interviene ni ha intervenido nunca. De igual modo, se señala que el SAN no interviene tampoco de forma directa en casos de absentismo.

En general se detecta buena disposición personal de los miembros de los EOE y demás personas intervinientes en los programas, aunque es evidente que existe una total falta de coordinación entre los mismos y no existe un programa de absentismo que merezca tal denominación.

#### CONCLUSIONES.

1. En primer lugar, y por lo que se refiere a la valoración que nos merecen las actuaciones de lucha contra el absentismo escolar llevadas a cabo en Córdoba, debemos decir que la misma es bastante negativa, por cuanto ni siquiera existe un programa específico para el tema de absentismo, ni parece haberse planteado una actuación mínimamente planificada y coordinada en la lucha contra esta problemática.

Según los datos recabados, las actuaciones de lucha contra el absentismo se limitan, por parte de la Administración educativa, a actuaciones puntuales de los miembros de los EOE en el cumplimiento de sus cometidos legales, llevadas a cabo de forma voluntarista, en función de la iniciativa particular de cada responsable y siguiendo sus propios criterios de intervención que, en ningún caso, están consensuados con los demás responsables de los Equipos.

Estamos, por tanto, ante iniciativas individuales de profesionales del ámbito de la educación compensatoria, que suplen, con buena voluntad y mejor disposición, las carencias de una política de intervención en materia de absentismo que adolece de falta de planificación y ausencia de directrices de intervención.

A todo ello, hay que añadir los problemas derivados de la insuficiencia crónica de recursos humanos en estos Equipos de Orientación Educativa, agravada por los recientes recortes de personal habidos en los mismos, que han afectado particularmente a los antiguos miembros de los SAE, que se encontraban en comisión de servicios en estos Equipos, y que tenían como una de sus funciones principales la lucha contra el absentismo escolar. La consecuencia de esta situación es la imposibilidad de atender con los recursos humanos disponibles la totalidad de los casos de absentismo detectados, lo que implica unos pobres resultados en la lucha contra esta lacra.

Por lo que se refiere a la Administración Local, es evidente que, aunque sea de forma colateral y en el marco de programas no dirigidos específicamente a tratar el problema del absentismo, se están consiguiendo ciertos resultados positivos en esta materia. Lamentablemente, la falta de una mínima coordinación con la Administración educativa en esta tarea limita fuertemente las posibilidades de eficacia en la actuación. Baste como ejemplo la afirmación contenida en el informe del Ayuntamiento acerca de que ni siquiera conocen los datos reales de absentismo existentes en los distintos centros docentes porque, al parecer, la Delegación Provincial de Educación y Ciencia no se los facilita.

2. Por lo que se refiere a la coordinación interadministrativa en materia de lucha contra el absentismo escolar, baste decir que la misma es totalmente inexistente o se limita a contactos informales a nivel de los profesionales que desarrollan su labor en las barriadas afectadas.

En este aspecto la situación existente en Córdoba debe ser necesariamente calificada de lamentable.

3. Si tuviéramos que destacar algún aspecto positivo, podríamos referirnos a la buena disposición mostrada por los responsables de las Administraciones consultadas en aras a buscar cauces de entendimiento para futuros acuerdos de coordinación.

Asimismo merece destacarse la profesionalidad y dedicación demostrada por los profesionales de los EOE y los Servicios Sociales Comunitarios en el desempeño de su labor, pese a las evidentes trabas y limitaciones con que han de afrontar su tarea.

### 3.1.4 Granada.

La información sobre los programas de absentismo escolar en Granada se ha obtenido a partir de los informes remitidos por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y el Ayuntamiento de Granada, y como resultado de la reunión de trabajo habida en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia el día 18 de noviembre de 1997, que contó con la asistencia del Jefe del Servicio de Ordenación Educativa de dicha Delegación, el responsable del Área de Educación Compensatoria, la responsable del Equipo de Orientación Educativa de la Zona Norte de Granada y dos asistentes sociales pertenecientes a los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Granada.

#### ZONAS DE RIESGO.

Básicamente la zona de mayor incidencia de la problemática del absentismo en la capital granadina es la Zona Norte, y particularmente los siguientes barrios:

- Cartuja.
- La Paz.
- Almanjayar.

#### INFORMES DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN Y CIENCIA Y EL AYUNTAMIENTO DE GRANADA.

Agрупamos ambos informes por cuanto las dos Administraciones se limitaron a la remisión de sendas copias del Proyecto contra el Absentismo Escolar que desarrollan en coordinación en la Zona Norte de Granada y de la Memoria de ejecución del mismo. La única particularidad es que la Delegación Provincial nos remitió copia de la Memoria correspondiente al curso 95/96, mientras que el Ayuntamiento envió copia de la Memoria correspondiente al curso 96/97 y un avance -hasta el 4 de marzo de 1998- de la Memoria correspondiente al curso 97/98.

La similitud en el contenido de estos informes pone de manifiesto, a nuestro juicio, la perfecta sintonía entre ambas Administraciones en relación con el problema del absentismo escolar y su coincidencia en la consideración de que el programa de absentismo que desarrollan en coordinación es la respuesta más idónea a este grave problema educativo y social.

Parece evidente que ambas Administraciones entienden que debe ser en el marco de este programa específico de absentismo donde deben concretarse las distintas actuaciones para la erradicación de este problema. Por este motivo, consideran el Proyecto y la Memoria de ejecución como elementos suficientes para una adecuada información acerca del grado de incidencia del problema del absentismo en la ciudad de Granada y de las medidas adoptadas para luchar contra el mismo.

Ciertamente no se equivocan, ya que el análisis de la documentación remitida nos ha permitido conocer todos los datos necesarios para una adecuada evaluación del programa de absentismo en Granada de cara a la elaboración del presente Informe. Por este motivo, dedicaremos más adelante un apartado específico a analizar en detalle el diseño de este Proyecto y los resultados obtenidos de su aplicación de conformidad con las Memorias de ejecución que obran en nuestro poder.

#### RESULTADOS DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA EN GRANADA.

En la reunión se trató ampliamente del programa contra el absentismo escolar puesto en marcha en Granada por las Administraciones implicadas en el problema: Delegación Provincial de Educación y Ciencia, Ayuntamiento de Granada y Delegación Provincial de Asuntos Sociales.

Según parece el programa se inicia en el curso 85/86, por parte, fundamentalmente, de los Servicios Sociales Comunitarios. En el curso 88/89 se incorporan al mismo los miembros del Servicio de Apoyo Escolar (SAE) de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, adquiriendo el programa mayor contenido y eficacia. En el año 90 alcanza autonomía como programa de absentismo, dejando de estar incluido dentro de otros programas con objetivos más amplios. En el curso 94/95 el programa se reforma para incrementar su eficacia, perfeccionándose los criterios de selección de alumnos a tratar e incorporando los planes de trabajo individuales.

Con carácter general puede decirse que el programa viene funcionando ininterrumpidamente desde 1985, mejorando paulatinamente conforme se van corrigiendo errores y puliendo procedimientos, hasta alcanzar un nivel de eficacia y resultados que, en la actualidad, es valorado muy positivamente por todos los asistentes a la reunión.

Se considera niño absentista a aquel que falta a clase 5 veces al mes sin justificación. Antes el número de faltas era de 4, pero se cambió el criterio para este año, con el fin de acomodarlo al criterio utilizado por los monitores de FARA que era de 5 días.

Existen presentaciones anuales del programa en los centros docentes participantes por parte de los responsables del mismo. En estas presentaciones se explica el funcionamiento del programa y se recaba la colaboración de los docentes.

Respecto de los centros docentes, los asistentes manifiestan que se echa de menos una mayor implicación de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, que permita convertir el voluntarismo de la colaboración de los docentes en una obligación educativa más. Se apunta la conveniencia de que los inspectores de Educación se encarguen de velar por un correcto cumplimiento de sus obligaciones respecto al programa en los centros docentes, especialmente en lo que se refiere a la elaboración de los listados de absentismo y realización de un primer contacto con la familia del alumno.

Se reconoce que uno de los fallos del programa estriba en que el mismo no cuenta la mayoría de las veces con el adecuado seguimiento una vez el alumno retorna al centro docente. Entienden que sería necesario que estos centros realizasen adaptaciones curriculares y contasen con personal de apoyo para tareas de proacción y modificación de conducta. En definitiva se pide que los centros afectados en mayor medida por la problemática absentista recuperen la condición de Centros de Actuación Educativa Preferente (CAEP) y se les dote de los medios personales y materiales que corresponden a tal condición. Asimismo, consideran que los alumnos con problemas de adaptación por absentismo deberían ser incluidos dentro del concepto de alumnos con necesidades educativas especiales<sup>18</sup>, con todas las consecuencia que ello conlleva en cuanto a prestación a los mismos de una atención educativa individualizada y realización de tareas de proacción.

<sup>18</sup> Sobre el concepto de alumnos con necesidades educativas especiales consultar la Ley Orgánica 9/1995, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes.

Los asistentes a la reunión consideran que el programa cuenta con medios suficientes para llegar a todos los casos derivados al mismo, aunque sólo es efectivo en los casos denominados “recuperables”, ya que en los casos de absentismo grave o con problemas familiares graves los resultados son escasos por no disponer de medios efectivos para actuar en estos supuestos y por sobrepasar el ámbito competencial del programa.

Los Servicios Sociales Comunitarios realizan anualmente campañas de concienciación comunitaria en los barrios más afectados, tratando de concienciar a los vecinos sobre el problema del absentismo. Los resultados son muy positivos.

La Policía Local no interviene en temas de absentismo.

Fiscalía de Menores: hasta el curso 94/95 su intervención fue decisiva para corregir casos de absentismo grave o consentido. Se elaboraban informes completos de cada caso por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y por los Servicios Sociales Comunitarios que se enviaban al Servicio de Atención al Niño de la Consejería de Asuntos Sociales (SAN), que a su vez los remitía a Fiscalía. A continuación en los Juzgados de Menores se realizaban juicios de faltas que concluían, por lo general, con condenas a los padres implicados. Estas condenas eran muy efectivas, como lo demuestra el hecho de que se detectara un cambio sustancial en la actitud de los padres afectados en relación con la escolarización de sus hijos.

En el curso 95/96, se anuncia que la modificación del Código Penal<sup>19</sup> impide continuar con esa línea de actuación, y los informes son devueltos por Fiscalía al SAN, donde permanecen sin resolverse, ya que el SAN sólo actúa en casos muy graves, y siempre con un gran retraso.

La inhibición de la Fiscalía es considerada como un grave inconveniente para el éxito del programa en los casos de absentismo grave o consentido.

Servicio de Atención al Niño: Según todos los asistentes, su burocracia impone trámites lentísimos que dificultan enormemente las soluciones efectivas en casos de absentismo donde es esencial la rapidez en la intervención. Como resumen se considera por los asistentes que el SAN funciona siempre tarde y mal.

Sobre la posible retirada de ayudas sociales a aquellos padres que no velen por una adecuada escolarización de sus hijos, nos manifiestan los Servicios Sociales Comunitarios que es una práctica habitual por su parte, aunque siempre en casos muy concretos y sólo cuando la ayuda social depende directamente de dichos Servicios Sociales. Los resultados suelen ser satisfactorios.

Según se nos comenta, en esas fechas existía en Granada un proyecto para legalizar situaciones de venta ambulante en el que estaban implicadas algunas familias con problemas de absentismo. En estos casos se estaba exigiendo a las familias una solución al problema de absentismo para poder entrar en el proyecto.

#### CARENCIAS DEL PROGRAMA:

##### – Educación:

Falta de medios personales. se hace hincapié en las consecuencias negativas de la no renovación de las comisiones de servicio al personal adscrito a los antiguos SAE y hoy integrados en los EOE<sup>20</sup>, que se ha traducido en una reducción de los medios personales dedicados a la gestión del programa de absentismo por parte de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia.

Necesidad de solucionar el problema de la carencia en ese curso escolar de ayudas a las familias más necesitadas para adquirir libros

de texto, ya que esta carencia de material escolar lleva a muchos alumnos a caer en el absentismo. Sobre este asunto se interesa la intervención de esta Institución.<sup>21</sup>

Falta de alternativas a la ESO para los alumnos que se niegan a continuar con el proceso normal de escolarización en centros de secundaria. A estos efectos, se postula la necesidad de reducir la edad de acceso para casos concretos a los Programas de Garantía Social, o bien retomar las Aulas Ocupacionales.

Problemas de seguimiento del programa en los centros docentes por falta de medios personales para realizar adaptaciones curriculares y dar apoyo especializado a niños desadaptados, como es el caso de la mayoría de los niños absentistas.

##### – Servicios Sociales Comunitarios:

Precariedad en el empleo de los miembros del programa, como consecuencia de la dependencia de las subvenciones que concede la Consejería de Asuntos Sociales al Ayuntamiento en el marco del Plan de Barriadas de Actuación Preferente.

Insuficiente número de trabajadores sociales en el programa.

Para terminar, todos los asistentes a la reunión se muestran de acuerdo en la conveniencia de institucionalizar los programas de absentismo, estableciendo un marco común de actuación entre todas las Administraciones participantes.

#### PROYECTO CONTRA EL ABSENTISMO ESCOLAR EN LA ZONA NORTE DE GRANADA. MEMORIA DE EJECUCIÓN.

Para ofrecer datos lo más actualizados posible, vamos a centrar nuestro análisis en el diseño elaborado para el Proyecto de cara al curso 97/98 y en la Memoria correspondiente a la ejecución del programa durante el curso 96/97, documentos ambos que nos han sido remitidos, muy recientemente, por el Área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Granada.

##### Diseño del Proyecto para el curso 97/98.

#### 1. Objetivos:

Los objetivos principales que se fija el Proyecto son:

– Prevenir el absentismo y/o abandono escolar de los menores de la zona.

– Establecer mecanismos de coordinación en la lucha contra el absentismo escolar para conseguir la asistencia continuada de los alumnos a los centros escolares.

Para trabajar estos aspectos, durante el curso escolar 97/98 se prevé que el Proyecto se dotará de un enfoque más globalizador, concibiéndolo como un Proyecto de Prevención Inespecífica al incidir en una multiplicidad de aspectos, tales como educativos, problemáticas familiares, déficit de viviendas, mejora y conservación de los domicilios, higiene y aseo personal, entrenamiento en habilidades sociales, etc.

Se señala en el Proyecto que una de las formas de abordar el tratamiento individual/familiar de los casos de absentismo será a través del denominado “contrato social”, figura creada por los Servicios Sociales para incrementar la efectividad de las actuaciones preventivas realizadas con las familias atendidas por los mismos. El procedimiento es bastante simple, ya que consiste en celebrar una especie de contrato formal con las familias asistidas en virtud del cual se condiciona la prestación a las mismas de las oportunas ayudas

<sup>19</sup> La modificación operada por el nuevo Código Penal respecto de la tipificación de las conductas de los padres que fomentan o consenten el absentismo de sus hijos, se explica de forma detallada en el capítulo IV.

<sup>20</sup> Sobre el proceso de integración de los miembros de los Servicios de Apoyo Escolar en los Equipos de Orientación Educativa, ver Decreto 213/1995, de 12 de septiembre, por el que se regulan los Equipos de Orientación Educativa.

<sup>21</sup> La decisión del Ministerio de Educación y Cultura de ofertar ayudas para la adquisición de libros de texto a las familias más necesitadas, por un importe máximo de 10.000 pesetas, ha llevado a la Consejería de Educación y Ciencia a modificar la oferta de ayudas que, con igual fin, venía efectuando en los últimos años, transformando las ayudas individuales para la adquisición de libros de texto en dotaciones de lotes de libros a los centros docentes para la formación de bibliotecas de aula. Los retrasos en el pago de las ayudas del Ministerio y la poca efectividad y el retraso con que se han entregado los lotes de libros por parte de la Consejería de Educación y Ciencia, han provocado que un importante número de alumnos andaluces, que anteriormente disfrutaban de estas ayudas, no pudiesen disponer de libros de texto durante el curso 97/98. Esto ha motivado una actuación de oficio por parte de esta Institución.

sociales al cumplimiento por éstas de una serie de compromisos de mejora en su comportamiento social. Una de las condiciones esenciales que se impone a las familias es la de garantizar una adecuada asistencia de los hijos al colegio<sup>22</sup>.

## 2. Instituciones y servicios implicados:

- Ayuntamiento de Granada:
- \* Servicios Sociales Comunitarios.
- Delegación Provincial de Educación y Ciencia:
- \* Equipo de Orientación Educativa.
- \* Centros docentes de la zona de actuación.
- Delegación Provincial de Asuntos Sociales:
- \* Plan de Barriadas de Actuación Preferente.
- \* Servicio de Atención al Niño.
- Fiscalía de Menores.
- Federación de Asociaciones Romaníes de Andalucía.

La composición del equipo base de absentismo estaría integrado por 7 personas:

- 1 trabajadora social y un educador de Medio Abierto, adscritos a los Servicios Sociales Comunitarios.
- Una responsable del Equipo de Orientación Educativa.
- 4 monitores de FARA.

## 3. Criterios de intervención:

La selección de los casos que serán derivados al programa se realizará en base a los siguientes criterios:

«- Casos de absentismo escolar grave de años anteriores. Los casos de años anteriores reincidentes con cinco o más faltas pasarán directamente a ser tratados por los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios.

- Se considerará caso de absentismo a partir de cinco faltas de asistencia sin justificar.

- Priorizar el trabajo con casos de Educación Primaria y en familias que tengan hijos en Educación Infantil y/o Guarderías.

- En los casos de alumnos de Educación Secundaria sólo serán recepcionados aquellos que se consideren recuperables.»

Nos parece muy acertada la idea de “priorizar” los casos de absentismo grave de años anteriores, por cuanto permite prestar atención a estos alumnos desde el mismo inicio del curso escolar sin necesidad de esperar a que sean incluidos en los partes de absentismo y posteriormente derivados al programa.

La preferencia por los casos de niños que cursen Educación Primaria y Educación Infantil, nos parece comprensible si la analizamos desde un punto de vista de máxima rentabilización de medios y esfuerzos. Es evidente que los alumnos de mayor edad con antecedentes amplios de absentismo son difícilmente recuperables para el sistema educativo. Ahora bien, no nos parece correcto que en Educación Secundaria sólo se atiendan los casos de alumnos considerados recuperables. Entendemos que todos los alumnos absentistas deben tener alguna oportunidad de recuperación al menos mientras permanezcan en los niveles de enseñanza obligatoria. Cuando menos, creemos que debería incluirse entre los objetivos preferentes a los alumnos que cursen los dos primeros cursos de ESO, ya que, en caso contrario, se estaría dejando fuera del programa a alumnos que con el antiguo sistema educativo sí eran objeto de dicha atención por el mismo.

## 4. Metodología de trabajo:

Se articula el Proyecto en tres fases diferenciadas dentro del proceso de intervención:

### 1ª Fase

a. Asignación de referentes profesionales por cada centro escolar (un profesional del Equipo de Orientación Educativa, trabajadora social y educador de los Servicios Sociales Comunitarios y un monitor de FARA).

b. Recogida de información y sistematización sobre los menores absentistas, antes del día 7 del mes siguiente por el referente de la Delegación de Educación y Ciencia asignado a cada colegio.

c. Reunión del referente de Educación con el monitor de FARA correspondiente; en base a establecer estrategias de intervención/visitas de los casos planteados.

d. Devolución de la información obtenida de las visitas realizadas por parte de los monitores de FARA, bien al referente del centro educativo correspondiente o a la persona responsable del tema de absentismo de cada colegio.

### 2ª Fase

- Selección de las familias que no han respondido positivamente a la intervención realizada con los monitores de Absentismo. Esta selección es realizada por el Equipo Base, en las reuniones semanales.

### 3ª Fase

a. Tratamiento extraescolar por los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios y monitores de FARA.

b. Tratamiento escolar por parte de los profesionales de Educación.

c. A las familias que evolucionan positivamente tras la intervención planteada, se les realiza un seguimiento de la asistencia escolar con periodicidad mensual.

d. Casos con evolución negativa (que no aceptan ningún plan de trabajo), son remitidas a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y al Servicio de Atención al Niño para su posterior intervención por parte de la Fiscalía de Menores.

### *Memoria de ejecución del programa para el curso 96/97.*

#### 1. Introducción:

La Memoria analizada comienza con una breve exposición de la difícil situación social existente en la Zona Norte de Granada y sus repercusiones en el alto nivel de absentismo y fracaso escolar de los menores que residen en la misma. Unos niveles que, a juicio de los profesionales del programa, aumentaría “sin la existencia de políticas preventivas en este campo”. A estos efectos, se ofrecen unos datos que nos parecen altamente reveladores de la situación de estos menores y de las graves consecuencias que para el futuro de los mismos puede tener la no solución de las altas tasas de absentismo escolar: “se constata que alrededor de un 70% de jóvenes delincuentes y toxicómanos tienen en común una alta tasa de absentismo y abandono escolar temprano, que unida a las propias problemáticas de las familias y la zona en la que se encuentran aceleran dichos procesos de marginación”.

Esta realidad se esgrime como justificación de la ampliación de los objetivos del programa que, no sólo trata de combatir el absentismo y el abandono escolar, sino que “pretende ir más allá dándole un enfoque más globalizador y concibiéndolo en realidad como un programa de prevención inespecífico”. En este sentido, se amplía el campo de actuación del programa a aspectos no sólo educativos o familiares sino también a otros problemas que inciden en los menores como las condiciones de las viviendas, la atención sanitaria, la higiene, etc.

Para ello, se han reforzado los cauces de coordinación con otros programas que inciden en la problemática social de la zona y con asociaciones que trabajan en la misma, tales como el programa de salario social, el de ayudas económicas familiares o las Asociaciones de Vecinos, Asociaciones Culturales, etc.

<sup>22</sup> La fórmula nos parece excelente y coincide con el planteamiento efectuado por esta Institución en el sentido de condicionar las ayudas sociales a la solución de los casos de absentismo existentes en las familias perceptoras.

## 2. Metodología de trabajo:

La metodología de trabajo seguida en el curso 96/97 se ciñe en lo esencial al esquema detallado anteriormente al estudiar el diseño del Proyecto para el curso 97/98, por lo que nos limitaremos ahora a reseñar los aspectos más relevantes incluidos en la Memoria respecto a las incidencias habidas en las distintas fases de intervención.

- Recogida de datos sobre el alumnado y detección:

\* Casos detectados en cursos anteriores: corresponde a las profesionales del EOE la actualización del censo de alumnos absentistas, contrastando con los centros si los casos valorados como graves en el curso anterior mantienen la misma problemática.

\* Seguimiento de la asistencia escolar: Las profesionales del EOE y los monitores de FARA son los responsables de coordinarse periódicamente con los centros, a través de reuniones semanales con los jefes de estudios, y/o equipos directivos. En estas reuniones se han establecido las estrategias de intervención a llevar a cabo con el alumnado absentista, así como la derivación de la información familiar recabada tanto por parte de los tutores como de los monitores de FARA a través de las visitas domiciliarias.

Para la labor de seguimiento de la asistencia continuada de los alumnos y de la evolución de su proceso educativo se han elaborado y utilizado un modelo de ficha de seguimiento individual, que ha estado a disposición del resto de los profesionales del Equipo Base con los datos actualizados semanalmente.

- Análisis de datos y planificación:

El censo básico del alumnado absentista y familias objeto de intervención del Equipo Base ha estado conformado por los casos actualizados con intervención en años anteriores y los nuevos casos detectados. Con todos ellos se ha abordado un trabajo sistemático a lo largo del curso.

La incorporación de nuevos casos ha estado supeditado a la gravedad y urgencia presentada y en función de las bajas producidas como consecuencia de las intervenciones desarrolladas.

- Intervención y seguimiento:

Se han delimitado dos niveles de intervención:

\* A nivel escolar: Los centros escolares con problemas de absentismo han contemplado en su Plan de Centro el "Programa de Absentismo y Convivencia Intercultural". La planificación y desarrollo del Programa ha sido corresponsabilidad del profesorado del centro y las dos profesionales especialistas en el Área de Compensación y Solidaridad del EOE

En el seguimiento ha intervenido además el Equipo de Inspección de la Zona. Los monitores han completado la información disponible en los centros aportando datos sobre las causas del absentismo en cada caso.

\* A nivel sociofamiliar: Ha sido responsabilidad del personal de los Servicios Sociales Comunitarios la intervención con las familias, en la búsqueda de recursos y alternativas para modificar positivamente la problemática detectada, y especialmente si esta ha sido la condición familiar. También han intervenido los monitores de FARA si el caso lo ha requerido.

Ante situaciones negativas y cuando el Equipo ha valorado que ha agotado todas sus posibilidades, ha derivado el caso al Servicio de Atención al Niño y/o a la Fiscalía.

## 3. Valoración global de las actuaciones efectuadas y de la coordinación establecida:

En este apartado de la Memoria se incluye una relación de los aspectos positivos, las dificultades encontradas y las propuestas de mejora con respecto a cada una de las instituciones, servicios y administraciones que intervienen en el programa. En el presente Informe nos limitaremos a reseñar aquellos aspectos que nos parecen más relevantes o que presentan mayor interés.

- a) Con respecto a los referentes del programa en los centros docentes:

Se destaca la mayor coordinación habida entre los referentes, los monitores de FARA y los miembros de los Servicios Sociales Comunitarios. Por contra, se lamenta que no hayan podido desarrollarse en profundidad las actividades de interculturalidad previstas en el "Programa de Absentismo y Convivencia Intercultural", por la falta de tiempo motivada por el elevado número de casos tratados.

- b) Con respecto a los monitores de FARA:

Se propone una mejor formación y un reciclaje permanente de estos monitores para posibilitar una más adecuada gestión de sus funciones.

- c) Con respecto al equipo de trabajo interno de los Servicios Sociales Comunitarios:

Se destaca la plena dedicación al programa de los profesionales implicados en el mismo, aunque se denuncia la imposibilidad de atender a todos los casos de absentismo por la limitación de recursos humanos. En este sentido, se demanda un incremento en el número de profesionales adscritos al programa.

## 4. Trabajo por sectores:

Este apartado consiste en una evaluación del trabajo realizado en los dos grandes sectores de intervención: el centro docente y el ámbito sociofamiliar, analizando el *modus operandi* seguido en cada caso y valorando los resultados de la intervención. Como en apartados anteriores, nos limitaremos a reseñar los aspectos más relevantes de esta evaluación en cada sector.

- a) Tratamiento escolar de los casos atendidos:

Se destaca que los centros que cuentan con un elevado número de alumnos absentistas han contemplado en su Plan de Centro, y desarrollado en cooperación con los profesionales del EOE, el "Programa de Absentismo y Convivencia Intercultural". Asimismo, se valora positivamente que la primera intervención con el alumnado se haya realizado por los propios centros docentes.

Entre las dificultades encontradas se destacan "la escasez de atención a los alumnos de la Educación Secundaria Obligatoria" y "la falta de profesorado de apoyo a ciclo para atender las necesidades que presenta este alumnado".

- Como propuestas de mejora destacan las siguientes:

«Ofertar una respuesta educativa acorde con sus necesidades y expectativas, más rápida y eficaz posible que les permita salidas profesionales y/o académicas, no esperando a que abandonen la escolaridad, para luego enviarlos a los Programas de Garantía Social que por otra parte no existen en la zona.

Incremento de recursos humanos en el centro (profesorado de apoyo a ciclo) que permita apoyar los problemas relacionados con la enseñanza-aprendizaje y falta de habilidades sociales que presenta este alumnado. Es necesario valorar la necesidad de recursos humanos no sólo centrándose en el número de alumnos por aula sino en función de las desventajas que presentan este tipo de alumnado para acceder al currículum escolar.»

- b) Tratamiento sociofamiliar:

Se hace hincapié en la importancia de los Planes de Intervención individual-familiar, que atienden a una doble finalidad:

- Reducir efectiva y significativamente el absentismo escolar grave.
- Salvar dificultades y situaciones colaterales que impiden la asistencia normal de los menores al colegio.

Se señala que, "en un importante número de casos, el absentismo escolar significativo aparece vinculado a contextos familiares con determinadas carencias y/o situaciones negativas muy concretas.

En la mayor parte de los casos de absentismo escolar grave y consolidado que han podido ser atendidos, el contexto sociofamiliar de los menores absentistas es muy negativo para su desarrollo individual y social".

Entre las medidas y recursos específicos aplicados en el tratamiento extraescolar de los casos atendidos se citan los siguientes:

- Prestación económica familiar y otras medidas equivalentes.

- Asesoramiento jurídico.
- Plaza (becada) de comedor escolar/social.
- Traslado a Residencia Escolar/Guarderías.
- Derivación de casos a:
  - \* Servicio de Atención al Niño.
  - \* Delegación Provincial de Educación y Ciencia.
  - \* Centro de Salud.
  - \* Servicio de Apoyo Escolar.
  - \* Centro de la Mujer.
- Participación en otros programas/actividades sociocomunitarios.
- Derivación a Escuelas Taller. Recursos de inserción sociolaboral.

Entre las dificultades encontradas en el tratamiento extraescolar de los casos de absentismo se destacan las siguientes:

- Insuficiencia de recursos humanos para atender a todos los casos que lo precisan.
- Deficiencias en la coordinación entre los monitores y el centro docente, y de los monitores entre sí.
- Carencias y errores en los datos facilitados por los centros docentes.

Entre las propuestas de mejora destacamos las siguientes:

- Aumentar el número de profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios implicados en el Proyecto y garantizar su estabilidad laboral.
- Formación y reciclaje adecuados de estos profesionales.
- Realizar las intervenciones con primera infancia, dándole un enfoque más preventivo al Proyecto.
  - Que la escolarización y el certificado de asistencia a los colegios sean requisito para la obtención de ayudas sociales.
  - Mayor implicación y coordinación con los colegios.
  - Ampliar el número de actividades extraescolares en los colegios afectados por una elevada tasa de absentismo.
  - Ampliar la cobertura en recursos destinados a alumnos entre 12 y 16 años.
  - Que la Fiscalía de Menores agilice su intervención en los casos pertinentes y sus resoluciones reciban la adecuada publicidad entre la población afectada.

#### 5. Datos significativos:

De entre los datos incluidos en la Memoria vamos a extraer aquellos que resultan más significativos para el presente Informe.

El Proyecto distingue entre las actuaciones realizadas a nivel escolar y las actuaciones realizadas a nivel sociofamiliar. Las primeras se corresponden con las intervenciones llevadas a efecto en el propio centro docente por los profesionales educativos, y las segundas a las realizadas en el entorno sociofamiliar del alumno por los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios en casos considerados de absentismo grave.

a) A nivel escolar, el número de casos de absentismo detectados se elevó a 452, de los cuales 136 fueron atendidos por el Proyecto con el siguiente resultado:

- 57 casos experimentaron una evolución positiva.
- 34 casos evolucionaron negativamente
- 45 casos quedaron sin modificación.

b) A nivel sociofamiliar, los casos de absentismo grave derivados al Proyecto fueron 151, afectantes a 116 familias. Conviene resaltar que el Proyecto inicialmente preveía intervenir con un máximo de 40 o 50 familias.

El resultado de estas intervenciones fue el siguiente:

- 47 casos tuvieron una evolución positiva.
- 21 casos tuvieron una evolución irregular.
- 37 casos evolucionaron negativamente.
- 17 casos se abandonaron debido a una marcha del alumno de la zona de intervención.
  - 17 casos fueron derivados al SAN.
  - 12 casos quedaron sin evaluar.

Señalar por último que 15 casos, afectantes a 9 familias, fueron derivados a Fiscalía de Menores.

#### 6. Valoración:

En este último apartado se contiene una valoración general de la ejecución del programa durante el curso 96/97. De los distintos aspectos tratados, nos limitaremos a aquellos que aportan algo novedoso.

A pesar de reconocer los inconvenientes surgidos en el programa, tales como la falta de colaboración y coordinación manifestadas en algunos casos por algunos sectores, se hace un pronunciamiento expreso a favor de "la continuidad del Programa contra el Absentismo Escolar para el curso académico 1997/98 por estar demostrado que el mismo favorece la integración e implicación de los menores y sus familias en el tejido social de la comunidad al tiempo que evita el desarraigo de los mismos".

Otro aspecto que se destaca de la valoración del programa es la importancia que reviste el carácter preventivo de este tipo de programas sociales. En efecto, como bien se destaca en la Memoria, "el beneficio social que se logra a través de una intervención precoz en una población de riesgo, influenciada tanto por condicionamientos ambientales, familiares, sociales y económicos, es sin duda mucho mayor que la intervención en problemáticas sociales ya desarrolladas".

También se contiene una valoración crítica de la actuación desarrollada por el Servicio de Atención al Niño, ya que, al parecer "no ha tenido en consideración los informes emitidos por este centro referentes al anterior curso escolar". Pese a lo cual, previo el oportuno acuerdo, se han vuelto a enviar a dicho Servicio los informes correspondientes a 7 familias "con grave deterioro y riesgo social para los menores".

Dicho acuerdo fue adoptado tras una reunión en la que estuvieron presentes el Servicio de Atención al Niño, el Instituto Andaluz de Servicios Sociales, la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, el Ayuntamiento de Granada y la Fiscalía de Menores, después de constatar como "el circuito establecido en el mes de noviembre del 96 estaba bloqueado debido a una mala interpretación de éste por el Servicio Andaluz del Niño". En esta reunión el Servicio Andaluz del Niño destacó la imposibilidad de intervenir en los casos en que la única problemática fuera sólo el absentismo escolar, llegándose al acuerdo de remitir a este Servicio aquellos casos donde se unieran al absentismo otro tipo de problemáticas que afecten al desarrollo integral del menor.

Por otra parte, se destaca que hay bastantes familias con menores absentistas, que no han sido objeto de intervención, al ser los recursos profesionales bastante limitados e inestables.

#### CONCLUSIONES.

1. Por lo que se refiere a la valoración que nos merece el programa de absentismo existente en Granada, debemos decir que la misma es muy positiva. A la vista de los datos contenidos en las Memoria de ejecución a que hemos tenido acceso, cabe concluir que los resultados del programa son bastante buenos, habiéndose logrado importantes éxitos en la reducción del absentismo en la zona afectada, pese a tratarse de una zona con un nivel de desestructuración y problemas socioeconómicos muy elevado.

A destacar, la acertada planificación del programa, especialmente por lo que se refiere a la extensión del mismo al tratamiento de la realidad sociofamiliar del alumno absentista. Esto supone apartarse de los planteamientos exclusivamente educativos de otros programas similares, que al obviar la necesidad de ofrecer un tratamiento específico del trasfondo socioeconómico que existe en la mayoría de los casos de absentismo, únicamente consiguen resultados efímeros en cuanto a la inasistencia del alumno a clase.

También merece destacarse el elevado espíritu crítico que se observa en la evaluación de la ejecución del programa, que permite una continuada mejora y perfeccionamiento del mismo, como se

comprueba con un análisis comparativo entre las Memorias iniciales del programa y las correspondientes a los últimos años. Este espíritu crítico, pone de manifiesto la principal baza del programa de absentismo de Granada, que no es otra que la elevada profesionalidad y motivación de quienes lo desarrollan y ejecutan.

2. Por lo que se refiere al grado de coordinación interinstitucional en la ejecución del programa, es un aspecto que también se encuentra entre los factores destacables del mismo, en la medida en que se observa un elevado grado de colaboración entre todas las Administraciones implicadas en la financiación, gestión y ejecución del programa.

Particularmente relevante nos resulta el acertado reparto de funciones entre las dos principales Administraciones que intervienen: Administración educativa y Administración local. Así, el establecimiento de dos fases claramente diferenciadas, una fase inicial a desarrollar en el colegio, encomendada a los profesionales docentes, y una fase posterior de intervención sociofamiliar, cuya responsabilidad recae directamente sobre los asistentes sociales del Ayuntamiento, creemos que permite un mejor aprovechamiento de los medios y recursos propios de cada Administración, a la vez que posibilita una delimitación clara de funciones y responsabilidades entre las Administraciones competentes.

Asimismo, la atribución a los profesionales del Equipo de Orientación Educativa de una función de engarce y conexión entre estas dos fases y, por tanto, entre ambas Administraciones, nos parece la solución más oportuna para garantizar la adecuada fluidez en el desarrollo del programa, evitando o solucionando los posibles problemas de coordinación que pudieran darse en el trasvase de información y datos desde una fase a otra.

Otro aspecto que merece ser destacado es la incorporación de mecanismos de "retroalimentación" del programa, que permiten a todos los profesionales intervinientes conocer en cada momento los datos que relevantes acerca de la situación real del alumno intervenido, de forma que la elección de las medidas a adoptar con el mismo se haga siempre con la garantía de que son las más adecuadas en función de la situación efectiva del menor.

3. Entre los aspectos negativos o precisados de mejora, únicamente podemos citar algunos de los ya apuntados por las Memorias analizadas. Así, debemos hacer hincapié en la necesidad de potenciar la implicación de los centros docentes –y particularmente de los profesores y tutores– en la planificación, desarrollo y ejecución del programa.

También debería ser mejorada la capacidad de respuesta de los centros docentes ante las situaciones de absentismo. Esto implica la consideración de los centros que escolarizan a un elevado número de niños absentistas como Centros de Actuación Educativa Preferente, con todas las consecuencias de dotación personal y material que ello implica, y la consideración del menor absentista como un alumno con necesidades educativas especiales, con la prestación de la correspondiente atención educativa individualizada al mismo.

Un aspecto muy importante en el que habría que incidir es el relativo a la mejora de la formación del profesorado que presta servicio en estos centros docentes, como instrumento fundamental para posibilitar un mejor conocimiento por estos profesionales de la realidad sociofamiliar en que se desenvuelven los alumnos de estas zonas desestructuradas y para facilitar una atención educativa realmente adaptada a las circunstancias de los mismos.

En relación a los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios, se hace imprescindible un reforzamiento de sus recursos humanos, ya que no resulta aceptable que existan alumnos absentistas que no pueden ser atendidos por el programa por falta de profesionales adscritos al mismo. También resultaría conveniente reforzar la estabilidad de estos profesionales, evitando los continuos cambios de personal que entorpecen gravemente la adecuada ejecución del programa y desperdician el caudal de experiencia y conocimiento

del medio que los mismos acumulan, a la vez que supone un despilfarro de las inversiones realizadas en su formación y capacitación.

A estos efectos, conviene indicar que las últimas noticias recibidas de Granada apuntan a una posible interrupción de la financiación del programa por parte de la Consejería de Asuntos Sociales –dentro del Plan de Barriadas de Actuación Preferente– lo que podría conllevar la interrupción del propio Proyecto salvo que el Ayuntamiento aceptase financiar la contratación de los asistentes sociales adscritos al mismo.

Sería necesario que se garantizase la estabilidad en la financiación de estos programas de absentismo, impidiendo que los mismos se encuentren a merced de los cambios de criterio que pudieran producirse en las políticas sociales de las Administraciones financiadoras.

Por lo que se refiere al Servicio de Atención al Niño, únicamente cabe decir que –al igual que en otras provincias– sería conveniente mejorar sustancialmente su participación en el programa, para lo cual sería necesario un previo reforzamiento de los medios personales y materiales adscritos al mismo.

### 3.1.5 Huelva

La información sobre los programas de absentismo escolar en Huelva se ha obtenido a partir de los informes remitidos por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y el Ayuntamiento de Huelva, y como resultado de la reunión de trabajo habida en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia el día 27 de noviembre de 1997, que contó con la asistencia del Jefe del Servicio de Ordenación Educativa de dicha Delegación, el responsable del Área de Educación Compensatoria, y el inspector educativo destinado en la barriada de "El Torrejón".

#### ZONAS DE RIESGO.

En el informe remitido por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia se nos indica que la zona de la capital onubense donde el fenómeno del absentismo presenta una mayor incidencia es la barriada de "El Torrejón".

Sin embargo, tanto en el informe del Ayuntamiento de Huelva, como en el curso de la reunión habida en la propia sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, se nos manifiesta que la problemática del absentismo se da igualmente –aunque en menor medida que en "El Torrejón"– en las barriadas de "Navidad", "Marrismas del Odiel" y "Fuentepiña".

#### INFORME DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

El informe se centra en su totalidad en la problemática de absentismo existente en la barriada de "El Torrejón", y concretamente en los dos colegios públicos existentes en la zona.

En estos centros se realiza al parecer un control diario del absentismo y, según los datos que nos aportan, en el curso 96/97 existía un total de 14 alumnos con un absentismo superior a quince días, lo que representa un porcentaje del 2,27% respecto del total de alumnos matriculados en ambos centros. Por su parte, el número de alumnos con un absentismo medio de 7 días mensuales era de 34, lo que representa el 5,19% del total de matriculados.

Según nos informan, el absentismo en esta zona se produce mayoritariamente en alumnos de etnia gitana, razón por la cual la intervención para atajar este problema se realiza de forma conjunta con el Ayuntamiento de Huelva a través del Programa de Desarrollo Gitano y con el Programa de Escolarización Infantil Gitano de FARA.

La intervención se realiza con arreglo al siguiente procedimiento:

1. Control diario de asistencia, por parte de los tutores de los distintos grupos, que confeccionan un sencillo parte de ausencia para facilitárselo a los monitores de los Programas de Desarrollo Gitano y de Escolarización Infantil Gitana.

2. Los monitores recogen, por la mañana, los partes de ausencia facilitados por los tutores y realizan una visita al domicilio de las familias cuyos niños han faltado al colegio para interesarse por el motivo de la ausencia e informar a la familia de la conveniencia y obligatoriedad de asistir al centro escolar.

3. En caso de que la intervención no de resultado positivo, se realiza un informe individual de cada alumno indicando su situación escolar y académica, las medidas tomadas y la valoración de los resultados. El informe es enviado a la Delegación Provincial de Educación.

Con independencia de estas intervenciones directas en los centros y con las familias, el informe señala que la Delegación Provincial de Educación y Ciencia ha realizado otras "tendientes a implicar a las distintas Administraciones Públicas que inciden directa o indirectamente en el campo de la problemática descrita y a coordinar las distintas intervenciones". A modo de ejemplo se nos citan las siguientes actuaciones:

«- Reunión conjunta con la Delegación de Bienestar Social y Educación del Ayuntamiento de Huelva y la comisión de menores del Consejo de Colectivos de la Barriada.

- Reunión con la Fiscalía de Menores de la Audiencia Provincial de Huelva.

- Reunión con la Delegada Provincial de Asuntos Sociales».

Para concluir se nos indica que, a raíz de estas reuniones, se han establecido unas pautas básicas a seguir:

«- La Delegación de Educación y Ciencia remite a la Delegación de Asuntos Sociales los informes de los alumnos absentistas en los que no han surtido efecto las medidas tomadas desde el ámbito del centro.

- La Delegación de Asuntos Sociales, a través del Servicio de Atención al Niño actúa dentro del ámbito de sus competencias y en caso que lo estime necesario pasa el caso a la Fiscalía de menores.»

#### RESULTADOS DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA EN HUELVA.

Los representantes de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia asistentes a la reunión manifiestan que no existe en Huelva un programa de absentismo propiamente dicho, sino que las actuaciones de absentismo se enmarcan dentro de las intervenciones normales del Área de Educación Compensatoria.

Al parecer únicamente se realizan actuaciones específicas de absentismo en la barriada de "El Torrejón", donde el problema afecta fundamentalmente a la población gitana. En estas actuaciones participa el personal de compensatoria adscrito al Equipo de Ordenación Educativa, los profesores de los dos centros docentes existentes en la zona: colegio público Onuba y colegio público Andalucía, personal de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento y monitores de FARA.

Según nos manifiestan no existe un criterio definido de niño absentista, sino que los monitores de FARA recogen diariamente los partes de faltas en los centros y se desplazan al domicilio de los menores para interesarse por su problema. En la mayoría de los casos los monitores vuelven con el niño al colegio, donde es admitido aunque llegue fuera del horario de entrada establecido, por haberse así acordado por la Delegación de Educación.

En los casos en que existe absentismo consentido o grave por circunstancias sociofamiliares, los asistentes sociales del EOE y del Ayuntamiento realizan un informe que, junto con el informe educativo elaborado por el centro, es remitido a la Delegación Provincial de Educación y Ciencia. La Delegación hasta el pasado año (1996) se limitaba a tomar nota del caso y archivarlo, sin perjuicio de que los encargados del problema de absentismo continuasen actuando con la familia en la medida de sus posibilidades.

El pasado curso (96/97), se celebró una reunión con el Jefe del Servicio de Atención al Niño de la Consejería de Asuntos Sociales, para tratar de definir un marco de colaboración de dicho Servicio en

estos casos. A raíz de esa reunión se ha tomado la determinación de remitir los informes al SAN para que sea este Servicio el que actúe, con independencia de las gestiones que puedan realizar los encargados del absentismo. A la presente fecha (27 de noviembre de 1997) todavía esta colaboración no se ha materializado en ningún caso, aunque estiman que existe buena disposición por parte del SAN.

También nos relatan que se celebró una reunión con la Fiscalía de Menores, donde se expuso la posibilidad de que la misma interviniera en los casos graves de absentismo. Al parecer, la Fiscalía manifestó que no consideraba oportuno intervenir penalmente en casos de absentismo, ya que la mayoría de las familias problemáticas ya tenían numerosas causas penales por otros motivos. Entendían más conveniente que la intervención se realizase por Asuntos Sociales, sin perjuicio de que se trasladasen a Fiscalía los casos en que pudiera existir el delito de abandono de familia.<sup>23</sup>

El número de casos de absentismo detectados en la barriada de "El Torrejón" no supera, según los asistentes a la reunión, la veintena al año, por contar sólo con dos centros educativos que además tienen una matrícula muy baja. Esto supone que los casos existentes estén muy controlados y únicamente existan problemas con dos o tres familias gitanas que tienen una problemática social muy grave y con los que no han dado resultado las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha. Estos casos son los que se pretende derivar al SAN para su intervención.

Respecto al problema analizado en otras provincias, relativo al incremento habido en el nivel de absentismo escolar como consecuencia de la implantación de la ESO, nos manifiestan que el mismo existe también en Huelva, pero que en parte lo solucionan flexibilizando la edad de incorporación a los Programas de Garantía Social en los casos más graves.

Respecto a la problemática suscitada por la desaparición de las Aulas Ocupacionales manifiestan que, aunque las mismas resolvían antes estos problemas de niños desadaptados que querían abandonar la escolarización normal, también planteaban el problema de que eran utilizadas para recluir en ellas a todos los alumnos que se mostraban conflictivos en los centros, sin que previamente se intentara recuperarlos dentro del propio centro docente.

Los asistentes entienden que la solución al problema de los alumnos de ESO que no desean continuar estudiando, debe darse dentro de los propios centros, mediante actuaciones de proacción, actividades extraescolares, establecimiento de talleres, etc. También consideran que sería conveniente mantener abierta la posibilidad de incorporación anticipada a los Programas de Garantía Social para los casos más difíciles.

Los asistentes se muestran partidarios de una institucionalización de los programas de absentismo que permita una distribución clara de competencias y responsabilidades entre las distintas Administraciones intervinientes en el tema.

Por último, los representantes de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia reconocen que nunca se ha remitido un solo caso de absentismo a la Fiscalía de Menores.

#### INFORME DEL AYUNTAMIENTO DE HUELVA.

El informe ha sido elaborado por el equipo de los Servicios Sociales Comunitarios de la zona de "El Torrejón" y, por tanto, se refiere básicamente al problema del absentismo existente en dicha barriada.

A estos efectos se nos indica que existe en Huelva el denominado Programa de Desarrollo Gitano, puesto en marcha por el Ayuntamiento en el curso 96/97, y en el cual se enmarca el llamado Proyecto de Apoyo Escolar. Si bien este Programa va dirigido a toda la población gitana diseminada por la capital onubense, con especial in-

<sup>23</sup> Ver, a estos efectos, el resumen del informe emitido por la Fiscalía onubense que se ofrece en el capítulo IV.

cidencia en los colectivos que residen en Zonas de Actuación Preferente, lo cierto es que el Proyecto de Apoyo Escolar se centra únicamente en la barriada del "El Torrejón", "por ser ésta donde mayor población gitana reside".

Tras reflexionar sobre la interacción de diversos factores en el problema del absentismo escolar, se nos indica que el Proyecto encamina sus líneas de actuación "a los menores, a las familias y a los centros educativos". Asimismo, se nos señala que aunque el Proyecto va dirigido especialmente a los niños gitanos, el mismo se expande a todos los menores que se encuentran "en las mismas condiciones de precariedad".

Según nos exponen, el Proyecto de Apoyo Escolar surge como un intento de ofrecer una atención global al problema de inserción de los menores absentistas, integrando a estos efectos en el Programa de Desarrollo Gitano las actuaciones que hasta entonces venía desarrollando en tal sentido de forma unilateral FARA. A estos efectos nos manifiestan que el Proyecto "debe ir acompañado de otras actuaciones paralelas que modifiquen actitudes y conductas de carácter disruptivas, que dificultan el proceso de aprendizaje de los menores, así como su inserción social, ya que la presencia de estas conductas incide directamente en la relación que mantienen éstos con sus iguales y en la imagen negativa que se tienen de los mismos en el barrio".

El Proyecto se hace extensivo a los dos colegios públicos de la zona, y se marca el siguiente objetivo general:

"Reducir el nivel de absentismo, motivando al menor y creándole hábitos, normas sociales que le permitan una asistencia normalizada al centro educativo, implicando a las familias en dicho proceso de cambio y en coordinación con los centros educativos e instituciones que trabajan con los menores y familias destinatarias de este proyecto".

Para la consecución de este objetivo, el proyecto se estructura en tres tipos de acciones:

1. Control diario de asistencia. Implica ir diariamente a cada colegio para conocer los alumnos que faltan, y realizar visitas domiciliarias diarias para saber el motivo de su falta de asistencia a clase.

2. Taller de adquisición de normas y hábitos sociales. Se marca como objetivo prioritario ampliar el repertorio de normas y hábitos sociales de los menores objeto de intervención. La población objeto de este taller son menores cuyas edades oscilan entre los 6-8 años.

3. Taller de actividades extraescolares. Pretende ser un espacio donde se continúe la tarea formativa del alumno a través de las actividades que se desarrollan, pretende ser lugar de esparcimiento y de relación de los menores con sus iguales, así como de aprendizaje de hábitos y conductas que favorezcan la adaptación social de los menores.

Los menores atendidos desde este taller son aquellos con edades comprendidas entre los 6-8 años.

La valoración que en el informe se hace de la ejecución del proyecto durante el curso 96/97 es muy positiva, resaltando que las intervenciones realizadas "han propiciado un cambio que ha supuesto en muchos casos una reducción en el nivel de absentismo escolar".

Esta misma evaluación positiva se traslada a los resultados del primer trimestre del curso 97/98, sobre el que nos ofrecen los siguientes datos:

#### *Colegio Onuba:*

- El nivel de absentismo que presenta dicho centro durante este período, comparando los meses de octubre y diciembre (inicio y final del trimestre), asciende a un 16% sobre el total de alumnos matriculados.<sup>24</sup>

Tras la intervención efectuada durante este trimestre se observó que:

- En un 64% de los casos de absentismo se produce una evaluación positiva, es decir disminuye considerablemente las faltas de asistencia.

- Por contra, en un 13% de los casos, se produce una involución con respecto a la situación inicial.

- Por otro lado, se observa que un 23% de los casos se mantienen en la misma situación. No produciéndose ninguna variación.

#### *Colegio Andalucía:*

El nivel de absentismo que presenta dicho centro comparando los meses de noviembre-diciembre (en este caso se comparan estos meses porque el seguimiento escolar se inicia a finales de octubre no siendo significativos los resultados que se recogen durante estos últimos días del mes), asciende a un 12% sobre el total de alumnos matriculados.<sup>25</sup>

Tras la intervención efectuada se observa que:

- En un 44% de los casos de absentismo se produce una evaluación positiva, es decir, disminuye considerablemente las faltas de asistencia.

- Por contra, en un 38% de los casos se produce una involución con respecto a la situación inicial.

- Por otro lado, se observa que un 17% de los casos se mantienen en la misma situación.

En relación con los casos de absentismo grave y consentido, en los que los recursos habituales del programa se revelan inútiles, se nos informa que son comunicados a la Delegación de Educación y Ciencia, denunciando que los mismos no son objeto de ningún tratamiento ulterior, lo que revela, a su juicio, "la carencia y falta de respaldo de otras instituciones al no considerarse ninguna como autoridad competente en este tema".

A este respecto, nos ofrecen una sucinta valoración acerca de la colaboración mostrada por otras Administraciones con competencias en la materia, que concretan de la siguiente manera:

«- *Fiscalía de Menores:* Su actuación en el tema de absentismo está muy limitada, según ellos sólo podrían intervenir si se produjera por parte de los padres "desobediencia a la autoridad" (autoridad que atribuyen a la Delegación de Educación).

- *Delegación de Educación:* una vez expuesta la problemática por parte de la Comisión de Menores, asume la recepción de los informes de los casos de absentismo y su remisión al SAN (Servicio de Atención al Niño/a). Establecen asimismo que mantendrán reuniones con la Fiscalía y el SAN.

- *SAN:* Comentan que en los casos que sean específicos de absentismo no actuarán, sin embargo en este curso 97/98 y tras varias reuniones de la Comisión de Menores con este Servicio, en las que se insistió sobre la necesidad de que se impliquen en los casos de menores absentistas, hemos tenido conocimiento que han remitido una carta a las familias incluidas en un informe-denuncia de los casos de absentismo, dados en uno de los colegios de la zona (colegio público Onuba).

En esta carta se les citaba a cada una de estas familias al SAN para mantener una entrevista con ellos.

Como se ha mencionado anteriormente, hemos tenido conocimiento de estas cartas a través de las propias familias, sin que haya existido ningún tipo de información por parte del SAN a esta Comisión de Menores.»

#### CONCLUSIONES.

1. Por lo que se refiere a la valoración que nos merecen las actuaciones de erradicación del absentismo realizadas en Huelva, debemos decir que la misma es matizadamente positiva. Y decimos matizadamente por cuanto, si bien los resultados conseguidos en la lucha contra el absentismo en la barriada de "El Torrejón" son satisfactorios, no podemos obviar el hecho de que no existe en Huelva un programa de absentismo propiamente dicho.

A estos efectos, es necesario señalar que los datos recabados, tanto a través de los informes oficiales, como en el curso de la visita

<sup>24</sup> Obsérvese la discrepancia existente entre los datos facilitados por el Ayuntamiento de Huelva relativos al porcentaje de alumnos absentistas en este centro y el ofrecido por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en el informe remitido a esta Institución.

<sup>25</sup> Vid. (24).

girada a dicha capital, nos permiten afirmar que el problema del absentismo no se circunscribe a esta barriada sino que también afecta a otras zonas de la ciudad, aunque la incidencia sea menor o esté menos focalizada en una determinada etnia. En este sentido, debemos abogar por la implantación de un programa específico de absentismo para la ciudad de Huelva, con un ámbito de actuación más amplio geográficamente que el actualmente existente y con una población de referencia no limitada a los alumnos de etnia gitana.

Respecto a los resultados efectivos de la ejecución del Proyecto de Apoyo Escolar en la barriada de "El Torrejón", aunque los mismos –como indicamos anteriormente– son satisfactorios, no deja de resultarnos preocupante comprobar que existe una clara discordancia entre los porcentajes de absentismo que facilita la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y los que ofrece el Ayuntamiento de Huelva, que resultan ser notoriamente superiores.

Entendemos que una de las posibles causas de esta discrepancia puede encontrarse en la inexistencia de un criterio común para calificar a un menor como absentista, por lo que resulta factible que se esté barajando por las distintas administraciones un número de faltas de asistencia diferente a la hora de incluir o no a un menor en esta estadística.

A estos efectos postulamos la necesidad de unificar el criterio acerca del número de ausencias que determinan la consideración de un menor como absentista, señalando a este respecto que nos parece ciertamente excesivo el número de faltas que utiliza la Delegación de Educación para otorgar tal condición.

2. Por lo que se refiere a la coordinación existente entre las distintas Administraciones intervinientes en el problema, debemos indicar que la misma no parece ser todo lo buena que sería de desear.

En efecto, parece que la coordinación ha existido hasta el curso 96/97 exclusivamente entre la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Huelva, quedando el Servicio de Atención al Niño totalmente al margen de este tipo de intervenciones y sin que en ningún caso se haya producido la participación de la Fiscalía de Menores.

Incluso en lo que se refiere a la coordinación existente entre la Delegación de Educación y el Ayuntamiento es posible detectar una cierta falta de sintonía en la aplicación de criterios de intervención y, sobre todo, una falta de planificación conjunta de las actuaciones a realizar. Pareciera que la Administración educativa se está limitando a propiciar una intervención de los centros docentes en el Proyecto de carácter meramente informativo, ya que la misma se circunscribe a la labor de recopilación de datos sobre menores absentistas, dejando totalmente a la iniciativa de los Servicios Sociales Comunitarios el resto de las intervenciones para solucionar el problema.

Con el diseño actual del Proyecto no se propicia, como sería de desear, una primera actuación de los tutores o profesores de los alumnos absentistas en relación con las familias de los mismos con una finalidad preventiva y disuasoria. Tampoco se articulan mecanismos para la puesta en común de criterios de intervención entre los profesionales educativos y sociales, que posibilite la coordinación entre las actuaciones en el entorno sociofamiliar del menor que realizan los asistentes sociales del Ayuntamiento y la posterior labor integradora en el centro que correspondería realizar a los profesionales educativos.

Creemos que estos aspectos del programa deberían mejorarse en el futuro.

Por otro lado, nos parecen muy positivas las gestiones realizadas ante el Servicio de Atención al Niño para propiciar una mayor participación de este organismo en el tratamiento de los casos de absentismo grave y consentido. Ello no obstante, no deja de ser crítica que estas gestiones no se efectuaran con anterioridad, ya que durante varios cursos estos casos han quedado sin un tratamiento adecuado. Al menos así se deduce de los informes recibidos en los que se

reconoce que estos casos de absentismo fueron derivados a la Delegación de Educación la cual los archivó sin ulteriores actuaciones. Confiamos, en todo caso, que esta situación se solventa con prontitud y el SAN adopte una posición más activa en esta materia.

Por lo que se refiere a la inactividad de la Fiscalía de Menores, debemos señalar que la misma parece estar fundamentada en una profunda discrepancia de ésta con la "criminalización" de este tipo de conductas, que considera que deberían ser objeto únicamente de tratamientos de tipo social. Otro aspecto citado para justificar la falta de intervención de este organismo en este problema es el relativo a la modificación operada en el tratamiento penal de este posible delito por el nuevo Código Penal. A esto último cabe apuntar que, si bien puede justificarse la actual inhibición, no explica la inactividad de años anteriores, que más bien parece imputable al hecho de que ni la Delegación de Educación ni el Ayuntamiento hayan remitido jamás caso alguno de absentismo a dicha Fiscalía.

3. A modo de resumen, podemos decir que en Huelva se hace imperativa la existencia de un programa de absentismo, en cuyo diseño y ejecución participen todas las Administraciones con competencias en la materia, y que tenga un marco de actuación más amplio –en lo geográfico y en lo personal– que el actual Proyecto de Apoyo Escolar.

Este programa debería contemplar una participación más activa de los centros docentes tanto en el inicio de la intervención –gestión preventiva con las familias– como al final de la misma –medidas de integración de los menores absentistas–.

De igual modo, sería oportuno unificar criterios de intervención fijando un único concepto de niño absentista y aplicando el mismo a todo el tratamiento estadístico del programa. Esto posibilitaría una mejor valoración de los resultados del mismo y, por tanto, facilitaría el conocimiento de los fallos existentes ayudando a mejorar su diseño y efectividad.

### 3.1.6 Jaén

La información sobre los programas de absentismo escolar en Jaén se ha obtenido a partir de los informes remitidos por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y el Ayuntamiento de Jaén, y como resultado de la reunión de trabajo habida en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia el día 30 de octubre de 1997, que contó con la asistencia del Jefe del Servicio de Ordenación Educativa de dicha Delegación, y de los responsables del programa de absentismo en barriadas marginales de Jaén capital. También asistieron a esta reunión los responsables en toda la provincia del programa de erradicación del absentismo asociado a las migraciones temporeras. La mayoría de los presentes pertenecían a las Áreas de Solidaridad y Compensación Educativa de los diversos Equipos de Orientación Educativa de la provincia de Jaén.

#### ZONAS DE RIESGO.

Tanto el informe de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, como el informe del Ayuntamiento de Jaén coinciden en identificar como zonas de mayor riesgo de absentismo dentro de la capital las siguientes barriadas:

- Antonio Díaz.
- San Vicente de Paúl.
- El Tomillo.
- San Felipe.
- Santa Isabel.
- La Magdalena.

Todos los barrios citados se encuentran dentro de lo que, en su día, fueron las llamadas Zonas de Actuación Educativa Preferente, y los cuatro centros docentes existentes en las mismas son considerados Centros de Actuación Educativa Preferente.

INFORME DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN Y CIENCIA

Según nos informan, en Jaén existe desde hace ya ocho años un denominado “Programa de Coordinación”, que fue iniciado por el Servicio de Apoyo Escolar (SAE), hoy integrado en el Equipo de Orientación Educativa (EOE), y cuya finalidad es coordinar las actuaciones de las distintas Instituciones y Asociaciones que intervienen en la lucha contra el problema del absentismo escolar.

La coordinación efectiva del Programa recae sobre el responsable del Área de Solidaridad y Compensación Educativa del EOE Jaén III, y en el mismo participan los siguientes Organismos e Instituciones:

- Coordinadora Municipal de Comedores Escolares.
- Coordinadora Municipal de Asuntos del Menor.
- Cabo de la Policía Municipal de Barrio.
- Educadores de Servicios Sociales de los barrios afectados.
- Monitoras y trabajadora social de la Federación de Asociaciones Romaníes de Andalucía (FARA).
- Presidente de la Asociación Jiennense de Promoción Gitana (AJOROGI).
- Directoras de los tres centros escolares en donde se llevan a cabo los programas.
- Trabajadoras sociales adscritas a los Equipos de Orientación Educativa de esta Delegación de Educación.
- Pedagoga, igualmente perteneciente al EOE de Jaén III.
- Responsable del Área de Solidaridad y Compensación Educativa del mencionado Equipo.

La metodología de trabajo que utiliza el Programa podríamos resumirla de la siguiente forma:

- Los centros docentes recopilan mensualmente la información sobre alumnos absentistas y las remiten al coordinador del Programa.
- Mensualmente se celebra una reunión donde participan todas las Instituciones y Organismos integrados en el Programa. En dicha reunión se analizan y valoran las actuaciones realizadas durante el pasado mes, se estudian los nuevos casos derivados por los centros y se planifican las actuaciones a realizar durante el mes siguiente por cada una de las partes intervinientes.

Las funciones específicas que corresponde realizar a cada una de las distintas Instituciones y Organismos integrados en el Programa, están perfectamente definidas y podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- Comedores Escolares: Se recogen a los niños en los centros para desplazarlos hasta el lugar en donde está ubicado el comedor correspondiente. El niño que no acude ese día a clase no puede ser, obviamente, recogido y, por tanto, comer en el comedor. Las faltas de asistencia a clase también tienen peso a la hora de considerar quienes van a ser los beneficiarios del servicio.
- Coordinadora Municipal de Asuntos del Menor: participa activamente en la facilitación de información acerca de los niños afect-

tados, así como de sus familias. Actúa, asimismo, de puente con otros organismos e instituciones no implicadas directamente en el programa de Coordinación.

- Policía Municipal de Barrio: actúa recogiendo a los niños en edad escolar que, en el transcurso de su servicio, encuentran por las calles y llevándolos a sus domicilios para apercibir a los padres de la situación. En el caso, bastante frecuente, de no encontrar en el domicilio a ninguna persona responsable que pueda hacerse cargo del niño se le lleva al centro en donde se encuentre matriculado.

- Servicios Sociales Comunitarios: constituyen una fuente indispensable de información acerca de las familias de los menores e intervienen con las mismas para buscar soluciones a los casos de absentismo. Según se indica en el informe “obtienen algunas veces éxito en el tratamiento del absentismo, aunque éste sea efímero, en aquellos casos en que los padres acuden a solicitar alguna prestación social”.

- Monitoras de FARA: de acuerdo con el convenio que esta Federación de Asociaciones Romaníes de Andalucía tiene firmado con algunas Consejerías de la Junta de Andalucía, (básicamente Asuntos Sociales) se ocupan del absentismo gitano, que en Jaén parece ser el predominante.

- Directores de los centros docentes: facilitan información sobre los casos de absentismo existentes en sus centros y son informados acerca de los resultados de la intervención efectuada con estos menores.

- Trabajadoras sociales adscritas a los Equipos de Orientación Educativa: realizan visitas domiciliarias y actúan con las familias de los niños afectados, elevando los oportunos informes sociales cuando es necesario.

- Pedagoga del EOE Jaén III: actúa de asesora.

- Responsable del Área de Solidaridad y Compensación Educativa del Equipo de Orientación Educativa: aparte de encargarse de la coordinación y de todos los aspectos administrativos necesarios, se ocupa de la aplicación directa en los centros implicados de los Programas Educativos que coadyuvan a la disminución del problema absentista.

En el informe se señala la conveniencia de que exista una “mayor coordinación en instancias superiores de las distintas administraciones”. También se lamenta la ausencia de contactos con la Fiscalía de Menores que permitan involucrar a esta Institución en la lucha contra los casos de absentismo grave y consentido o fomentado por las familias.

La Delegación Provincial de Educación y Ciencia incluye en su informe una serie de datos sobre absentismo en Jaén, referidos al mes de mayo de 1997, que se nos ofrecen con la intención de que nos permitan calibrar “la magnitud del problema”. Estos datos, afectantes a los cuatro centros docentes ubicados en las zonas de riesgo que antes hemos delimitado, son los siguientes:

Centro	Matrícula	Niños afectados	Núm. ausencias	Asistencia media	% Asistencia	% Absentismo
Muñoz Garnica	497	62	1.635	438,60	88,25	11,75
Ruiz Jiménez	584	83	1.020	535,42	91,68	8,32
San Felipe	275	54	690	250,35	91,03	9,97
E.U. El Tomillo	14	8	82	11,07	79,08	20,92

Respecto del colegio público Muñoz Garnica se nos informa que existen más de veinte casos de abandonos escolares prematuros, casi todos ellos de niñas de etnia gitana que, “sin solicitar la baja reglamentaria, han desaparecido desde hace tiempo del centro”. Asimismo se nos indica que la inmensa mayoría del absentismo existente en

este colegio se concentra en tres familias de etnia gitana, con un gran número de menores, que no acuden nunca al colegio, sin que las gestiones realizadas con las familias hayan dado fruto alguno.

En cuanto al colegio público Ruiz Giménez, se nos informa que son muchos los alumnos afectados, aunque sus ausencias son inter-

mitentes, no detectándose abandonos prematuros. Idéntica situación parece existir en el colegio público San Felipe.

Por su parte la Escuela Unitaria El Tomillo cuenta con un elevado número de alumnos absentistas, que el informe justifica por la corta edad de los alumnos matriculados en el centro.

A continuación el informe se detiene en exponer las características fundamentales de los programas que desarrolla el Área de Solidaridad y Compensación Educativa del EOE Jaén III, y que directa o indirectamente inciden en el problema del absentismo escolar. Estos programas son los siguientes:

- Programa de Absentismo Estructural y Temporero.
- Programa de Actuación Preferente en el Plan de Barriadas.
- Programa de Educación Intercultural.
- Programa de Apoyo al Profesorado para el diagnóstico y corrección de problemas de aprendizaje emanados de déficit socioculturales en centros CAEP.

Para concluir el informe realiza una "valoración de la situación actual", de la que podemos extraer algunas consideraciones que nos parecen de especial interés.

Así, la valoración global que se hace es bastante positiva respecto de las actuaciones realizadas en el marco coordinado de estos programas, por entender sus responsables que han permitido paliar en gran medida el problema de absentismo ya existente y evitar que el mismo continúe creciendo. Ello no obstante, se reconoce que mientras continúen existiendo casos de absentismo "no podemos sentirnos plenamente satisfechos, debiendo procederse, en consecuencia, a continuar las acciones emprendidas, así como los programas, incluso si fuera posible la potenciación de ambos".

Particular interés creemos que reviste el análisis crítico que se incluye en esta "valoración" en relación a los casos de absentismo grave, que además es consentido, propiciado o fomentado por las propias familias de los menores. A este respecto, se postula la necesidad de "eliminar las carencias medioambientales de estos pequeños desfavorecidos socialmente". Asimismo, se denuncia la inexistencia en la provincia de centros adecuados para internar a los menores sujetos a influencias negativas de sus familias y su entorno social. También se cuestiona abiertamente la inhibición de la Fiscalía en relación con estos casos de absentismo grave y consentido.

Por último, se aboga por una "acción conjunta y coordinada en la que cada una de las Organizaciones e Instituciones intervinientes aporte y sume al conjunto sus posibilidades, (lo que) sin duda facilitará aproximarse hacia soluciones sociales".

#### RESULTADOS DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA EN JAÉN.

La primera cuestión que se suscita en esta reunión es la relativa a la problemática originada por la falta de personal en los EOE como consecuencia de la no renovación de las Comisiones de Servicios en los antiguos SAE, que ha privado a los programas de absentismo de algunos de sus componentes más experimentados.

Los asistentes a la reunión expresan la necesidad de contar con personal suficiente en los programas de absentismo, que además cuente con la debida preparación para un correcto desempeño de la tarea a realizar y que, sobre todo, goce de una cierta estabilidad en su trabajo, ya que resulta muy difícil introducirse en el ambiente de marginación que rodea la mayoría de casos de absentismo y ganarse la confianza y el respeto de menores y padres. Según resumen los asistentes a la reunión: en este tipo de trabajo la experiencia es verdaderamente un grado. Además consideran que el tratamiento de problemas de absentismo exige constancia y perseverancia con el menor, que no puede existir si el responsable de su intervención cambia constantemente.

Se debatió también el problema de la inhibición de la Fiscalía de Menores tras la reforma del Código Penal, mostrando los presentes su preocupación por este hecho.

Asimismo, se interrogó a los asistentes acerca de la opinión que les merecía la posibilidad de supeditar las ayudas sociales que se otorgan a las familias a la escolarización efectiva de los menores. La finalidad de esta medida es forzar la colaboración de los padres en los casos de absentismo consentido. La mayoría de asistentes se pronunciaron en sentido positivo, manifestando la necesidad de contar con medidas coercitivas para los casos de resistencia familiar a la escolarización. Se indicó que este tipo de medidas ya se aplicaban en algunos casos de no escolarización (es decir, no matriculación), pero no en los casos de absentismo por falta injustificada de asistencia a clase, ya que los responsables de la concesión de estas ayudas no disponían de información al respecto.

Algún asistente apuntó la conveniencia de que los Ayuntamientos retiraran, al menos temporalmente, el permiso de venta ambulante a los padres reincidentes en casos de absentismo. Algunos -pocos- asistentes, manifestaron su rechazo a la propuesta de retirada de ayudas sociales por entender que podría agravar casos de marginación ya graves de por sí. Además se aducía que la medida no sería efectiva en aquellos casos -bastante frecuentes- en que las familias se dedican al tráfico de drogas en pequeña escala, ya que en estos casos no dependen de las ayudas sociales para subsistir. Todos los asistentes pusieron de manifiesto los problemas de coordinación interadministrativa que exigiría una medida de este tipo y la necesidad de que se actuase con flexibilidad, estudiando detenidamente cada caso, antes de decidir la retirada de ayudas.

Algunos de los asistentes, procedentes de municipios de la provincia con problemas serios de absentismo, reclamaron un mayor compromiso de los Ayuntamientos en la erradicación de este problema, y denunciaron que en muchos casos el Ayuntamiento se niega a intervenir aduciendo falta de competencias.

En Jaén capital se cifraba el absentismo escolar existente en los cuatro colegios más afectados por el problema en aproximadamente un 7% u 8% de los alumnos matriculados. Aclarando que consideraban alumno absentista a aquel que faltaba más de 5 o 6 veces al colegio en un mes. La incidencia mayor del problema se concentra en la población gitana.

El procedimiento de trabajo es el descrito en el informe remitido, con control de faltas en los centros, remisión de datos a los responsables del programa, intervención con las familias de los asistentes sociales (FARA si son gitanos) y colaboración de la Policía Local.

Los resultados son valorados muy positivamente, estimándose que existen pocos casos de absentismo puro en Jaén, siendo los supuestos de absentismo existentes consecuencia de una suma de factores sociofamiliares que dificultan enormemente su solución, cuando no la hacen imposible: droga, delincuencia, prostitución, etc.

Según los responsables del programa de absentismo en barriadas, los casos de absentismo que persisten actualmente pueden calificarse de residuales y responden a una tipología de alumnos con circunstancias sociofamiliares excepcionales, que no muestran interés ni respeto alguno por el ámbito educativo.

Interrogados los presentes por las posibles carencias de los programas de absentismo, éstos manifiestan no tener importantes carencias, aunque citan las siguientes:

- Necesidad de contar con programas de tratamiento para las familias de los menores absentistas.
- Necesidad de incrementar el número de trabajadores sociales, dependientes de Educación, y adscritos a estos programas.

Se critica la poca participación en el programa de los asistentes sociales del Ayuntamiento, señalándose que el escaso número de éstos, sumado a la amplitud de funciones a realizar, le impiden desempeñar una labor continuada en materia de absentismo.

Interrogados los presentes acerca de la oportunidad de una mayor coordinación entre las Administraciones participantes en el programa de absentismo, que alcanzara a los aspectos financieros y organiza-

tivos, y no sólo –como ocurre actualmente– a los aspectos de gestión y ejecución. Es decir, superar el actual estadio en el que sólo existe una mera coordinación de personas y voluntades. La mayoría de asistentes se muestran favorables a esta coordinación, aunque algunos la consideran imposible de realizar, especialmente en el aspecto financiero.

Varios de los asistentes se muestran partidarios de un enfoque del problema absentista no estrictamente represivo, sino también incentivador. Así, exponen la necesidad de ofrecer incentivos de algún tipo a los alumnos para que acudan a clases. Entre los posibles incentivos se citan la participación en talleres de manualidades, actividades extraescolares lúdicas o deportivas, excursiones, etc.

#### INFORME DEL AYUNTAMIENTO DE JAÉN.

El informe se centra en la participación del Patronato Municipal de Asuntos Sociales en el Programa de Trabajo para la erradicación y disminución del absentismo escolar en las barriadas marginales de Jaén.

Básicamente los datos que se nos facilitan en este informe coinciden con los expuestos en el informe de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, por lo que nos limitaremos a reseñar aquellos aspectos que son novedosos o contradictorios con el citado informe.

Así, se nos indica que se valora como requisito indispensable para la concesión de ayudas económicas a las familias el que sus hijos no aparezcan en los listados de absentismo elaborados por los centros docentes, “si un niño aparece como absentista la familia puede no recibir la ayuda económica familiar hasta que este problema se subsane”.<sup>26</sup>

Se hace hincapié en la labor que realiza la Policía de Barrio que recorre los lugares habituales de reunión de los menores absentistas y cuando detecta a alguno de ellos los llevan a sus domicilios o al centro en que están escolarizados.

Se señala que no existe constancia de que la Fiscalía de Menores tenga alguna intervención en casos de menores absentistas.

#### CONCLUSIONES.

1. Por lo que se refiere a la valoración que nos merece el programa de absentismo existente en Jaén, debemos decir que la misma es positiva, en la medida en que parece existir un buen nivel de coordinación entre las administraciones implicadas en el problema, principalmente Delegación de Educación y Ayuntamiento, lo que se traduce en una adecuada efectividad de las actuaciones desarrolladas para combatir esta lacra.

Si acaso, detectamos que, aunque exista un programa dedicado a combatir el problema del absentismo, las actuaciones desarrolladas a tal fin pueden estar viéndose en cierto modo diluidas al quedar incluidas dentro de los diferentes y variados programas que gestionan tanto la Delegación de Educación como el Ayuntamiento y que tienen una incidencia más o menos directa con el tema del absentismo. Quizás sería conveniente perfilar con mayor autonomía este programa de absentismo e integrar en el mismo las actuaciones dispersas en los distintos programas de las diferentes administraciones intervinientes.

Por otro lado, no podemos dejar de recoger la petición contenida en el informe de la Delegación de Educación reclamando una mayor coordinación en los niveles superiores de las administraciones implicadas en el programa, ya que entendemos que esta petición pone de manifiesto que la coordinación actualmente existente obedece más a las iniciativas personales de los profesionales integrados en el programa, que a la existencia de unas directrices claras de colaboración aprobadas por las autoridades competentes en el marco de un auténtico convenio de coordinación y colaboración interadministrativa.

También se observa que existe en Jaén el mismo problema que en otras provincias en cuanto al tratamiento de los casos de absen-

tismo grave y consentido por las familias, en cuanto se refiere a la imposibilidad constatada de solucionar estos casos acudiendo únicamente a los medios normales que se ponen a disposición de los programas de absentismo y la carencia de otros mecanismos de intervención más eficaces. A este respecto, sería conveniente articular una mayor participación en el programa del Servicio de Atención al Niño de la Consejería de Asuntos Sociales, con el fin de que el mismo se ocupe de atender estos casos en que son necesarias medidas excepcionales de protección de menores en situación de riesgo.

Como aspecto destacable debemos citar la existencia de un programa específico gestionado por la Delegación de Educación que tiene por finalidad el formar profesorado especializado en el tratamiento de alumnos con problemas de integración educativa. Nos parece muy interesante la existencia de este programa por cuanto el mismo puede ser muy efectivo si se aplica a los profesores que atienden a menores con un elevado nivel de absentismo, ya que es evidente que este tipo de alumnos tiene graves problemas de integración educativa una vez reintegrados al grupo-clase.

Abundando en este punto, debemos señalar que si bien la participación de los centros docentes en el programa mediante la realización de actuaciones específicas para la integración de los alumnos absentistas nos parece muy positiva, creemos que quizás debería complementarse esta participación con un mayor protagonismo de los profesionales educativos en la intervención temprana de los casos de absentismo. Esto podría hacerse estableciendo una primera fase en el procedimiento de intervención del programa que obligaría a los tutores de los alumnos afectados a realizar una primera gestión con las familias de los menores, que podría servir para solventar algunos casos detectados de inasistencia injustificada a clase sin necesidad de derivarlos al programa.

Para terminar debemos incidir en la necesidad de que se fije un criterio común –que actualmente parece no existir– en cuanto al número de faltas de asistencia necesarias para que un alumno sea calificado de absentista y derivado al programa.

#### 3.1.7 Málaga.

La información sobre los programas de absentismo escolar en Málaga se ha obtenido a partir de los informes remitidos por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y el Ayuntamiento de Málaga, y como resultado de la reunión de trabajo habida en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia el día 10 de noviembre de 1997, que contó con la asistencia del Jefe del Servicio de Ordenación Educativa de dicha Delegación, y de dos asistentes sociales adscritas al programa de absentismo escolar.

#### ZONAS DE RIESGO.

El programa de absentismo escolar puesto en marcha en Málaga por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en coordinación con el Área de Bienestar Social del Ayuntamiento de esa capital, no delimita zonas específicas de intervención, sino que el mismo se extiende, al menos en teoría, a la totalidad de centros docentes ubicados en las diferentes barriadas del municipio.

En este sentido, el Programa de Intervención Socio-Educativa en Absentismo Escolar ha dividido la capital Malagueña en las siguientes zonas:

- Zona centro.
- Carranque.
- Carretera de Cádiz.
- Asperones-Campanillas.

Ello no obstante, de los datos aportados en los informes remitidos a esta Institución cabe deducir que las zonas con mayor incidencia de problemática absentista en Málaga capital son las barriadas de Palma-Palmilla y Los Asperones.

<sup>26</sup> Esta información contrasta con la ofrecida por el personal de la Delegación de Educación en la reunión de trabajo celebrada con los mismos, que manifestaron que este condicionamiento en las ayudas sociales a las familias con casos de absentismo no se producía porque los encargados de facilitar las ayudas desconocían los datos sobre absentismo de los menores.

## INFORME DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

El informe remitido por la Delegación Provincial se limita a hacer referencia al Programa de Intervención Socio-Educativa en Absentismo Escolar de aplicación en la provincia de Málaga, de cuyo Informe Resumen se nos adjunta copia.

Ciertamente este Informe Resumen da respuesta a las diferentes cuestiones que se plantearon a la Delegación Provincial en relación con el problema del absentismo, por lo que será objeto de estudio en un apartado específico al efecto.

## RESULTADOS DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA EN MÁLAGA.

En el curso de esta reunión se comentó ampliamente el contenido y resultados del Programa de Intervención Socio-Educativa en Absentismo Escolar, puesto en marcha en la mayoría de municipios de la provincia de Málaga por la Delegación Provincial de Educación, en colaboración con los respectivos Ayuntamientos, la Consejería de Asuntos Sociales y la Diputación Provincial.

El Programa hace bastantes años que está en marcha, aunque se puede fijar en el curso 92-93 el momento en que el mismo se institucionaliza mediante la firma de convenios al efecto con los Ayuntamientos con una población superior a los 20.000 habitantes, y con la Diputación Provincial en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes.

En el programa participan numerosos colegios de toda la provincia, en particular aquellos que se encuentran ubicados en zonas de especial problemática educativa. El número de centros acogidos al programa se incrementa de forma sostenida todos los años.

Sobre el funcionamiento del programa se hace entrega de un Informe Resumen en el que se detallan las cuestiones fundamentales, por lo que se obvian mayores referencias al respecto.

Preguntados los asistentes a la reunión por la valoración que les merece la colaboración recibida de las distintas Administraciones intervinientes, las respuestas fueron las siguientes:

– *Centros docentes:*

Existe plena colaboración de los directores, tutores y profesorado en general, que se encargan de recopilar los datos sobre asistencia a clase de los alumnos para su posterior entrega a los miembros del programa. A partir de este curso (96/97) se ha implantado un sistema de entrega de listados mensuales de asistencia por fax, que agiliza mucho el antiguo sistema de entrega manual en los centros a los asistentes sociales del programa.

Las reuniones periódicas de miembros del programa con directores y profesores de los centros, han permitido mejorar la colaboración de éstos. En particular por lo que se refiere a los criterios de elaboración de los listados de asistencia.

Según nos comentan se está trabajando para que sean los centros (los tutores fundamentalmente) los que asuman la función de iniciar el procedimiento de actuación del programa, mediante citas a los padres de alumnos absentistas en el centro para conocer las causas de la inasistencia al colegio y tratar de corregir la situación. Estas actuaciones previas permiten solucionar muchos problemas puntuales sin necesidad de sobrecargar de trabajo a los miembros del programa.

La Delegación Provincial asume oficialmente el programa e informa sobre el mismo a los centros docentes, insistiendo en la necesidad de que el mismo tenga cabida dentro de los proyectos curriculares de centro.

– *Servicios Sociales del Ayuntamiento de Málaga:*

La colaboración prestada es calificada de muy buena. Los asistentes sociales están plenamente integrados en el programa y se reparten las tareas de visitas domiciliarias con los asistentes sociales dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia sin problemas y con arreglo a criterios preestablecidos.

– *Servicio de Atención al Niño de la Consejería de Asuntos Sociales:*

Aunque en principio su colaboración es calificada como positiva, posteriormente se reconoce que adolece de graves problemas de falta de personal y sobre todo de insuficiencia de centros de acogida que

permitan solventar en plazos razonables los casos de absentismo consentido que les son remitidos por el programa. Aceptan y reconocen como propios los informes sociales evacuados por el personal adscrito al programa, lo que ahorra tiempo y esfuerzos.

– *Fiscalía de Menores:*

Según nos indican su colaboración fue muy positiva en años anteriores, aunque tras el nuevo Código Penal ha disminuido considerablemente al verse obligados a remitir los casos a juzgados ordinarios que ya sufren graves problemas de saturación, por lo que rara vez actúan en temas de absentismo. Resulta frecuente que los Juzgados se limiten a remitir el caso al SAN, organismo de donde normalmente partió la iniciativa de remisión al Fiscal, dando lugar a un círculo vicioso de difícil solución.

Al parecer, estaba pendiente una reunión con el Fiscal de Menores para unificar criterios de actuación.

– *Diputación Provincial:*

Es el único organismo que es criticado por lo que consideran una escasa implicación en el programa.

– *FARA:*

Se valora su intervención, aunque se reconoce la falta de capacitación de algunos de sus monitores, se hace hincapié en que colaboran con los restantes asistentes sociales de forma equitativa, de tal modo que éstos últimos intervienen también en casos de absentismo gitano con resultados muy positivos.

Con carácter general el programa es valorado muy positivamente, considerándose sus resultados como muy buenos, en cuanto permiten eliminar los casos normales de absentismo y algunos de los casos de absentismo grave o consentido. Sólo los casos más difíciles quedan sin resolver al tener que intervenir organismos externos al programa como es el caso del SAN o Fiscalía.

Los medios personales y materiales puestos a disposición del programa son evaluados como suficientes para atender a la totalidad de casos de absentismo derivados al mismo.

Se hace hincapié en el problema originado por la extensión de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, con la consiguiente desaparición de las aulas ocupacionales, por cuanto afecta a alumnos que, por su edad, son difícilmente recuperables para el sistema educativo, sin que existan actualmente alternativas para los mismos, como los talleres de las aulas ocupacionales. Se apunta la conveniencia de rebajar la edad de ingreso en los Programas de Garantía Social para casos excepcionales.

Sobre las Escuelas-Hogar, se suscribe la decisión de la Consejería de ir reduciendo el número de niños con problemas sociofamiliares graves que están matriculados en las mismas, por entender que es una cuestión que debería afrontar la Consejería de Asuntos Sociales. Estiman que las Escuelas-Hogar no están preparadas para atender a niños conflictivos, y entienden necesario que estos casos sean derivados a los centros de acogida de Servicios Sociales. En todo caso se hace hincapié en que ningún niño de estas Escuelas-Hogar ha sido rechazado en base a la nueva normativa.

Sobre los comedores escolares, se valora muy positivamente su incidencia en la reducción del absentismo, y se señala que existen en todos los centros ubicados en barriadas problemáticas.

## INFORME DEL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA.

Al igual que ocurriera con el informe de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, el Ayuntamiento se limita a hacer referencia al Programa de Intervención Socio-Educativa en Absentismo Escolar existente en Málaga y a adjuntarnos copia del mismo.

En consecuencia, nos remitimos al apartado específico en el que, a continuación, analizaremos dicho Programa.

## PROGRAMA DE INTERVENCIÓN SOCIO-EDUCATIVA EN ABSENTISMO ESCOLAR.

El hecho de que este Programa tenga como ámbito territorial de actuación la totalidad de municipios y centros docentes de la pro-

vincia de Málaga nos plantea un cierto problema a la hora de incluir su análisis en el presente Informe, cuyo ámbito de estudio –como es conocido– se limita a los centros docentes ubicados en las barriadas marginales de las capitales andaluzas. El principal problema estriba en que los datos y valoraciones contenidas en el Programa se refieren por lo general a la totalidad de la provincia, lo cual dificulta el determinar cuales de estos datos y valoraciones son predicables específicamente de los centros y barriadas marginales de la capital malagueña y cuales corresponden a otros centros o a otros municipios de la provincia. En todo caso, trataremos de entresacar aquellos aspectos que consideramos de aplicación a todos los centros y municipios intervinidos sin distinción, y daremos cuenta los datos que corresponden específicamente a centros y barriadas de Málaga capital.

Antes que nada, conviene aclarar que esta Institución valora el carácter provincial de este programa y el hecho de que el mismo se extienda a todos los centros docentes y no únicamente a los ubicados en zonas marginales, no como un demérito del mismo, sino como una de sus mejores virtudes, que debería servir de ejemplo para otras provincias andaluzas.

Al parecer la generalización de la aplicación del programa a toda la población escolar se inicia coincidiendo con el comienzo del curso 96/97, ya que anteriormente este programa se centraba específicamente en determinados centros ubicados en zonas con problemáticas educativas especiales, tales como Palma-Palmilla y Los Asperones.

La articulación del programa para su aplicación a los distintos municipios de la provincia se realiza mediante la firma de los oportunos convenios de colaboración entre la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y los Ayuntamientos respectivos que están interesados en participar en el mismo. Cuando se trata de municipios de menos de 20.000 habitantes, el convenio se firma con la Diputación Provincial.

1. Diseño de la actuación:

Se parte de la idea de que el absentismo escolar es “el efecto de una problemática familiar y social generada por un proceso de inadaptación a las normas sociales establecidas”. Como consecuencia de esta premisa inicial, los objetivos propuestos para el Programa son los siguientes:

- Por una parte, mentalizar a las familias afectadas de la importancia de la educación, y en su caso de la responsabilidad social y legal que ello implica.

- Por otra, concretar los canales de comunicación entre las partes afectadas: centros educativos, Servicios Sociales de Ayuntamientos y otras Administraciones con competencias en menores e infancia.

La intervención sociofamiliar se considera imprescindible para el éxito del programa, por cuanto permite abordar una serie de cuestiones que se consideran de gran importancia:

- Detección de las necesidades socioeconómicas de la familia.
- Detección de comportamientos familiares que dificultan el desarrollo del niño.
- Coordinar las ayudas de las que puedan ser objeto las familias.
- Informar al tutor, Servicios Sociales, etc., de aspectos que incidan en sus campos de intervención.

2. Proceso de actuación:

La metodología de trabajo se estructura en tres fases o niveles de actuación:

- Primer nivel de actuación: el centro educativo.

Se le considera el primer eslabón de la cadena de detección del absentismo escolar. Las funciones del centro educativo se concretan en las siguientes:

- \* Detección y registro de las inasistencias a clases: se realiza normalmente por el tutor bajo la coordinación y supervisión del Jefe de Estudios. El criterio empleado para considerar a un niño como absentista es de tres faltas de asistencia al mes. El registro de faltas

se realiza en un documento denominado “parte de faltas” que es idéntico para todos los centros concertados con el programa.

- \* Registro de observación sociofamiliar: al tutor le corresponde anotar en una ficha especialmente diseñada al efecto los aspectos conductuales y escolares del alumno que puedan ayudar a conocer la problemática que le aqueja y, por tanto, facilitar la intervención posterior de los asistentes sociales.

- \* Primer contacto con la familia: el centro deberá notificar por escrito a la familia la situación de inasistencia del menor y solicitar una justificación de la misma, advirtiéndole de las consecuencias legales de la persistencia en esta situación.

- \* Elaboración de medidas de proacción y reforzamiento de los planes de acción tutorial para el alumno afectado.

- Segundo nivel de actuación: el distrito.

Esta fase se pone en marcha cuando se agotan las medidas del nivel anterior sin obtener resultados positivos. Su activación se realiza por los Servicios Sociales una vez valorados y evaluados los datos suministrados por los centros docentes. Las propuestas de intervención se acuerdan en colaboración con el centro y especialmente con el tutor.

Normalmente esta fase incluye la visita al domicilio familiar por parte de los asistentes sociales y la elaboración de un informe completo sobre la situación sociofamiliar del menor. Se comprueba si la familia en cuestión está acogida ya a algún programa de ayudas sociales o si es oportuno ofrecer alguno de estos programas a la misma como solución para el problema que origina el absentismo del menor.

Caso de no observarse una evolución positiva del menor tras esta intervención, se comunica a las familias la situación creada por escrito y de forma que quede constancia expresa de su recepción, “indicando la responsabilidad de los padres a la hora de atender la educación de sus hijos”.

- Tercer nivel de actuación: Comisión de derivación y seguimiento.

Si transcurrido un tiempo prudencial (no superior a dos semanas) no se observase progreso en alguno de los casos tratados, la Comisión de derivación y seguimiento procederá a remitir el asunto al organismo que se estime más oportuno de entre los que ostentan competencias específicas en materia de protección de menores: Fiscalía de Menores y Servicio de Atención al Niño de la Consejería de Asuntos Sociales.

Esta propuesta de inicio de actuaciones legales la pueden realizar los Servicios Sociales, los propios centros educativos a través de los Consejos Escolares, el Servicio de Atención al Niño, etc. En todo caso, en el informe se señala la conveniencia de articular “una vía de canalización útil y efectiva para los casos que se hayan detectado en los procesos anteriores y que hayan sido considerados de extrema urgencia para los pequeños escolares”.

3. Resultados:

Entresacando de los datos incluidos en el informe aquellos que afectan específicamente a centros docentes ubicados en Málaga capital, podemos señalar los siguientes resultados del programa durante el curso 96/97:

Distritos Málaga capital					
Zona	Casos detectados	Casos intervenidos	Casos resueltos	Casos pendientes	Casos derivados Fiscalía
Portada Alta	32	32	30	23	
Carretera de Cádiz	46	42	25	21	
Puerto de la Torre	150	150	9		5
Palmilla	174	172	92	52	22
Centro	49	49	33	13	3

#### 4. Valoraciones:

Las principales valoraciones que se incluyen en el Informe Resumen del curso 96/97 son las siguientes:

\* Se valora por todas las Administraciones implicadas la colaboración realizada en la aplicación del programa para luchar contra el absentismo escolar.

\* Los datos obtenidos, si bien no son representativos de un estudio sociológico a tal efecto, sí recogen de forma cuantitativa la incidencia del absentismo en zonas determinadas.

\* Dentro del total de la población escolar de la provincia de Málaga esta cifra resulta poco significativa, no obstante, lo que importa es detectar estas situaciones para evitar que se produzcan situaciones en las que el derecho a la escolarización que tienen todos los menores, no se vea mermado.

\* Es necesario seguir avanzando en medidas de fomento de escolarización. Campañas de información sobre todo en las zonas donde se detecten tasas altas de absentismo.

\* Es necesario seguir avanzando en la coordinación de todas las Instituciones implicadas. Así como avanzar en la concienciación de los profesionales que tratan de forma más directa, en el propio aula, a este tipo de situaciones.

\* En los datos obtenidos puede concluirse también que las familias cuyos hijos son absentistas además padecen otros tipos de problemática social: marginación, precariedad en la vivienda y empleo, carencia de hábitos sociales, dificultad de relación...

\* Hay que seguir avanzando en hacer una escuela más atractiva y que cada vez se adapte más a las necesidades diferenciales de los escolares.

\* Hay que seguir avanzando en conseguir instrumentos que den respuesta rápida y contundente cuando se presente una situación como las definidas.

\* Se valora de forma muy positiva la labor preventiva en los centros, zonas...

\* Para el próximo curso se estudiará un procedimiento de derivación que resulte más rápido en la gestión y derivación de los expedientes abiertos.

#### CONCLUSIONES.

1. Por lo que se refiere a la valoración que nos merece el programa de absentismo existente en Málaga, debemos decir que la misma es muy positiva, debiendo destacar la institucionalización del mismo dentro de las Administraciones intervinientes, lo que le otorga un alto grado de estabilidad y solidez. También merece ser destacado el avanzado diseño del mismo, que incluye una estructuración en fases o niveles particularmente acertada, con unos criterios muy precisos para la determinación del cauce oportuno de intervención en cada momento y para cada caso.

Aunque ya lo señalábamos anteriormente, nos parece conveniente insistir de nuevo en el acierto que supone la generalización de la aplicación del programa a todos los municipios de la provincia y a todos los centros docentes existentes en la misma. Estamos convencidos de que aunque el problema del absentismo pueda tener especial incidencia en aquellas zonas con una problemática social grave que demandan de intervenciones específicas, ello no empece a que sea exigible que se preste atención a todos los casos de absentismo que puedan existir en cualquier centro docente, ya que no debemos olvidar que estamos tratando problemas que afectan a la esfera personal de cada menor, precisados por tanto de una atención particular e individualizada, sin perjuicio de que ante problemáticas colectivas se busquen soluciones más amplias y globales. El derecho fundamental a la educación es un derecho individual, y como tal debe ser considerado y protegido.

Un aspecto que merece ser destacado es el de la participación de los centros docentes en el programa, por cuanto nos parece muy

acertado que sea en este ámbito donde, a través de los tutores de los menores afectados, se efectúe la primera toma de contacto con la familia del alumno. Creemos que esta fórmula puede evitar derivaciones innecesarias de casos a otros órganos del programa que, de este modo, verían aliviada su carga de trabajo, pudiendo destinar mayores medios y esfuerzos a los casos más conflictivos.

2. Por lo que se refiere a la coordinación entre las Administraciones intervinientes, debemos decir que la misma parece ser excelente a la vista de lo expuesto en el Informe Resumen antes analizado.

Particularmente acertado nos parecen los mecanismos de coordinación establecidos entre la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Málaga, sobre cuyo personal recae más directamente el peso de la ejecución del programa. Si acaso señalar que nos ha parecido detectar cierta falta de sintonía entre los responsables a nivel superior de ambas Administraciones, por causas que no entramos a valorar, pero que confiamos en que no trasciendan a los niveles de gestión y ejecución del programa ya que podrían perjudicar lo que, hoy por hoy, parece ser una perfecta y eficaz colaboración interadministrativa.

Por lo que se refiere a la intervención en los casos de absentismo grave y consentido por las familias, parece que se dan en Málaga los mismos problemas que en el resto de las provincias andaluzas. Unos problemas centrados en la ineficacia y lentitud en la adopción de medidas de protección por parte del Servicio de Atención al Niño, a causa de la escasez de medios y recursos que padece este Servicio, y que impiden un tratamiento rápido y adecuado de estos supuestos de desprotección. En todo caso, nos parece muy acertada la existencia de un acuerdo con dicho Servicio para que acepte como propios los informes elaborados por los asistentes sociales adscritos al programa, por cuanto permitirá agilizar en gran medida la adopción de las necesarias medidas de protección.

Respecto a la Fiscalía de Menores, cabe repetir todo lo expuesto al analizar la situación en otras provincias, dado que afronta los mismos problemas de tipo legal para poder intervenir en los casos –bastante numerosos– que le son derivados.

#### 3.1.8 Sevilla.

La información sobre los programas de absentismo escolar en Sevilla se ha obtenido a partir de los informes remitidos por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y el Ayuntamiento de Sevilla, y como resultado de la reunión de trabajo habida en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia el día 19 de junio de 1997, que contó con la asistencia del Jefe del Servicio de Ordenación Educativa de dicha Delegación, del responsable del Área de Educación Compensatoria y de representantes de los Equipos de Orientación Educativa de las zonas con mayor incidencia de absentismo escolar.

#### ZONAS DE RIESGO.

Según todos los datos recabados las zonas de Sevilla donde se detecta una mayor incidencia del fenómeno del absentismo escolar son las siguientes:

- Polígono Sur.
- Polígono Norte.

En esta zona se ubican los asentamientos chabolistas de El Vacie, Torre Perdigones y San Diego.

- Torreblanca.
- Bellavista.

Esta zona incluye al asentamiento de Los Bermejales.

#### INFORME DE LA DELEGACIÓN PROVINCIAL DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

El informe remitido comienza reconociendo que el problema del absentismo “además de constatarse, viene acrecentándose en algunos

centros educativos, no de forma generalizada, pero sí en aquellos en los que se manifiesta esta problemática”.

Contiene el informe una definición de alumno absentista elaborada “desde el punto de vista de la Administración educativa”, que sería aquel que “sin justificación alguna y de forma periódica deja de asistir al centro escolar más de 6 veces al mes, es decir, un 25% aproximadamente del período lectivo normal”.

Esta definición de alumno absentista nos plantea ciertas dudas, ya que se indica expresamente que la misma se realiza “desde el punto de vista de la Administración educativa”, lo que nos lleva a cuestionarnos si estamos ante una definición “oficial” de la Consejería de Educación y Ciencia, aplicable a toda la Comunidad Autónoma, o ante un concepto elaborado por la Delegación Provincial de Sevilla, en cuyo caso sería válido únicamente en ese ámbito territorial. De tratarse del primer supuesto, debemos decir que únicamente la Delegación hispalense parece estar al tanto de la existencia de esta definición “oficial”, puesto que ninguna otra Delegación Provincial menciona la misma. Aparte de que, como se comprueba en los documentos e informes analizados en los apartados dedicados a otras provincias, este criterio no coincide con el utilizado en los programas de absentismo puestos en marcha por las restantes Delegaciones Provinciales.

A continuación el informe señala cuáles son las consecuencias que, a su juicio, se derivan de la asistencia irregular a clase de los alumnos, y cuáles son las causas que, a su entender, motivan la aparición de este absentismo. Obviamente reseñar las mismas, por cuanto no difieren de las consecuencias y causas ya apuntadas en los informes remitidos por otras Delegaciones Provinciales o Ayuntamientos y que han sido explícitamente recogidas en este capítulo.

Por otro lado, nos aporta la Delegación Provincial una evaluación de los índices de absentismo existentes en las zonas de riesgo antes mencionadas. Estos índices son los siguientes:

- Zona del Polígono Sur ..... 23% del alumnado.
- Zona del Polígono Norte ..... 15% del alumnado.
- Zona Torreblanca ..... 24% del alumnado.
- Zona de Bellavista ..... 28% del alumnado.<sup>27</sup>

En relación con los programas y actuaciones existentes en Sevilla para la lucha contra el absentismo escolar, se distinguen en el informe tres ámbitos de actuación:

a) *Ámbito provincial*: aquí se incluyen las reuniones periódicas con responsables de otras Administraciones, tales como Ayuntamientos y Consejería de Asuntos Sociales, y los contactos y convenios existentes con otras entidades privadas y con asociaciones. Todo ello con la finalidad de elaborar y desarrollar estrategias comunes que palien este problema.

También se citan las actuaciones compensadoras realizadas en centros docentes y la creación de “comedores de ámbito social” como medio para garantizar la asistencia de los menores al centro educativo.<sup>28</sup>

Por último se menciona la creación de un “Grupo de Trabajo monográfico sobre este problema”, en el que al parecer se integran los miembros de los Equipos de Orientación Educativa y “otros profesionales implicados en la lucha contra el absentismo”.

A este respecto, conviene puntualizar que nada se nos aclara en el informe acerca de la composición efectiva de este “Grupo de Trabajo”, ni acerca de cuáles puedan ser sus funciones reales o sus resultados.

b) *Ámbito local/zonal*: se incluyen aquí las actuaciones de los Equipos de Orientación Educativa, citando expresamente las siguientes:

- \* control y seguimiento del absentismo en los centros.
- \* establecimiento de estrategias con los responsables de los Equipos Directivos y tutores para la reducción del problema.
- \* colaboración en proyectos que desde otras administraciones se desarrollan para este fin (Plan de Barriadas Preferentes).
- \* seguimiento de cuantas iniciativas se ponen en marcha y que tienen relación con el absentismo.

c) *Ámbito escolar*: En este ámbito se mencionan como actuaciones: la constatación por los tutores de los casos de absentismo producidos en el centro, la citación a los padres y responsables en caso de persistencia del problema, la notificación al Equipo de Orientación Educativa y la comunicación a los Servicios Sociales de los Ayuntamientos.

Mayor interés reviste, a nuestro juicio, la parte del informe destinada a realizar una “valoración de la situación y posibles soluciones”. Así, la valoración que se hace de la situación actual es “muy preocupante, de manera especial en las barriadas que soportan los grupos de alumnos con características socioeconómicas más bajas”.

Se señala que las actuaciones emprendidas hasta la fecha “no son alentadoras y la problemática persiste o aumenta”. Como caso especialmente preocupante se cita el de la “zona I”, donde los casos detectados de absentismo en el nivel de Educación Secundaria parecen superar el 50%.

Entre las posibles soluciones a este problema se menciona la necesidad de reforzar el papel que juega la administración de justicia, en particular por lo que se refiere a la intervención en casos de absentismo grave. Además se pide la adopción de medidas para atender “de forma global y decidida” esta problemática, apuntándose a tal efecto las siguientes:

a) *De ámbito regional/provincial*.

- Plan de erradicación del chabolismo. Se reitera que una gran parte de alumnos con absentismo proceden de este tipo de asentamientos.<sup>29</sup>

- Propuestas de intervención y actuaciones en todos los ámbitos.

- Coordinación entre las instituciones afectadas (Delegación Provincial de Educación y Ciencia, Ayuntamientos, Consejería de Asuntos Sociales y Fiscalía de Menores).

b) *Ámbito escolar y local*.

- Establecimiento de la Comisión Local de Absentismo.

- Desarrollo de programas concretos en los centros para actuar sobre los alumnos absentistas a través del Plan Tutorial y del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

- Apoyo escolar con adaptaciones curriculares y actividades diversas.

- Establecimiento de comedores escolares de carácter social.

- Seguimiento de los casos de absentismo por los Equipos de Apoyo y entidades privadas dedicadas a corregir este problema.

- Implantación de Programas de Garantía Social en los institutos de Enseñanza Secundaria ubicados en zonas deprimidas y con bolsas de absentismo.

#### RESULTADOS DE LA REUNIÓN DE TRABAJO CELEBRADA EN SEVILLA.

Los representantes de la Delegación Provincial reconocen la inexistencia en Sevilla de un programa específico de lucha contra el absentismo escolar en el que participe de forma institucional la Administración educativa. Ello no obstante, se señala que los responsables de las Áreas de Compensatoria integrados en los Equipos de Orientación Educativa que están ubicados en zonas con especial incidencia del problema absentista, colaboran con los Servicios Sociales Co-

<sup>27</sup> Si estos porcentajes de absentismo los ponemos en relación con el concepto de menor absentista que se nos ofrece anteriormente, y que es bastante “generoso”, cabe concluir que en Sevilla existe un índice de absentismo realmente preocupante.

<sup>28</sup> No disponemos de información sobre qué Administración gestiona estos “comedores de ámbito social”, aunque no parece que se trate de los comedores escolares dependientes de la Consejería de Educación y Ciencia.

<sup>29</sup> El denominado Plan de Erradicación del Chabolismo fue aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 25 de noviembre de 1997 (BOJA núm. 152 de 09.05.98).

munitarios del Ayuntamiento en el desarrollo y ejecución de los Proyectos de Implementación Escolar que los mismos gestionan.

La inexistencia de este programa de absentismo es asumida por todos los asistentes como una grave carencia, que lastra y dificulta en gran medida la efectividad de las actuaciones emprendidas por los EOE y los centros docentes para poner fin a la lacra del absentismo escolar.

La forma de actuación en aquellas zonas donde se interviene en materia de absentismo se articula de la siguiente manera: los tutores o directores de los centros recopilan la información sobre casos de absentismo existentes en los mismos y los remiten a los Equipos de Orientación Educativa, donde se analizan los casos, derivándose aquellos que precisan de alguna actuación específica a los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento. Estos Servicios Sociales Comunitarios son los que asumen la responsabilidad de realizar las intervenciones concretas en el ámbito sociofamiliar del alumno y, en los casos de absentismo grave o consentido por las familias se encargan de derivar los expedientes a la Fiscalía de Menores o al Servicio de Atención al Niño de la Consejería de Asuntos Sociales.

En todo caso, los miembros de los EOE asistentes a la reunión reconocen que no existe un método único de trabajo en los casos de absentismo, sino que el mismo es diferente en cada zona, y su eficacia depende en gran medida de que se desarrolle o no en la barriada algún Proyecto de Implementación Escolar por parte de los Servicios Sociales Comunitarios. En general predomina la iniciativa personal del responsable de compensatoria del EOE de turno, que es quien, en definitiva, decide el procedimiento a seguir en los casos de absentismo que le trasladan los centros docentes.

Otro factor que incide en la forma de afrontar el problema del absentismo y en la eficacia de sus resultados, es el de la existencia o no en la zona de asociaciones o entidades que realicen labores sociales relacionadas con los menores absentistas. Así, se nos comenta que en algunas zonas de Sevilla se han celebrado convenios con entidades sin ánimo de lucro, tales como Cáritas, SAM, Asociación Odisea, etc., por los que éstas asumen la realización de tareas de proacción con los menores absentistas para incentivar su asistencia al colegio, y reciben a cambio una ayuda o subvención de la Administración educativa.

Todos los asistentes coinciden en calificar de grave la situación del absentismo en las barriadas más marginales de Sevilla, señalando que las actuaciones emprendidas para combatirlo por parte de la Administración educativa son absolutamente insuficientes y poco eficaces. En este sentido, los asistentes consideran que la situación puede empeorar considerablemente como consecuencia de la decisión de la Consejería de Educación y Ciencia de no renovar las comisiones de servicio a los antiguos miembros de los SAE —actualmente integrados en los EOE—, ya que estos profesionales son los encargados en la mayoría de los casos de llevar a la práctica las medidas de lucha contra el absentismo escolar<sup>30</sup>. Esta decisión, a juicio de los asistentes, puede significar que en diversas zonas de Sevilla se reduzcan drásticamente, o incluso desaparezcan, las actuaciones de lucha contra el absentismo que actualmente vienen acometándose, ya que se da la circunstancia de que los EOE de las zonas más afectadas por este problema están compuestos mayoritariamente por docentes en comisión de servicios, que se verán directamente afectados por esta medida.

Respecto a la colaboración con otras Administraciones implicadas en el problema, se señala que no existe una colaboración institucionalizada con el Ayuntamiento de Sevilla para actuar de común acuerdo en este tema, aunque dicha colaboración existe de hecho en algunas barriadas sevillanas como consecuencia de iniciativas personales adoptadas por los profesionales de los EOE y los trabajadores sociales del Ayuntamiento.

Se critica, respecto de las actuaciones del Ayuntamiento, el que las mismas se extiendan a pocos barrios de la capital y se lleven a cabo por un número muy reducido de trabajadores sociales, que además cuentan con contratos a tiempo parcial que les impiden dedicar al Proyecto el tiempo que sería necesario para atender con suficiencia a todos los casos de absentismo derivados al mismo.

Respecto a la Consejería de Asuntos Sociales se señala que participa fundamentalmente mediante la financiación de los Proyectos de Implementación Escolar del Ayuntamiento, que se enmarcan dentro del Plan de Barriadas de Actuación Preferente. A este respecto, se denuncia que esta financiación puede desaparecer para próximos cursos según las noticias que se reciben de dicha Consejería.

También se valoró de forma muy crítica la intervención del Servicio de Atención al Niño dependiente de dicha Consejería de Asuntos Sociales, al que se considera lento e ineficaz. Los asistentes afirman que este Servicio actúa de forma muy deficiente y no cumple adecuadamente su función de protección de menores en situación de riesgo. En este sentido se señala que la adopción por el mismo de las oportunas medidas de protección en los casos de menores absentistas en situación de riesgo que le son denunciados por los profesionales de educación —muchos de ellos casos urgentes y graves— se producen muy tardíamente o incluso no se producen nunca. Esta ineficacia del Servicio se achaca por los asistentes a la carencia que sufre el mismo de medios personales y materiales.

El Plan de Erradicación del Chabolismo que se prevé poner en marcha por la Junta de Andalucía<sup>31</sup> es contemplado con gran esperanza por parte de todos los asistentes, ya que, a su juicio, la erradicación de los asentamientos chabolistas existentes en Sevilla supondría un gran avance en la lucha contra el absentismo, al acabar con una de las principales causas que inciden en su aparición: la insalubridad y deficiente habitabilidad de las viviendas en que residen estos menores.

En cuanto a la colaboración prestada por los profesionales de los propios centros docentes en que existe absentismo, se señala que la misma es muy variada, dependiendo de la personalidad y profesionalidad de los docentes en cuestión. A este respecto, algún asistente denuncia la existencia de casos de alumnos absentistas que no son incluidos por sus profesores en los listados de faltas de asistencia porque, al tratarse de alumnos conflictivos que interrumpen y molestan en clase, no desean que vuelvan al centro. En relación con este problema se reclama una mayor intervención de la Inspección educativa, tanto para determinar las reglas comunes de elaboración de los listados de alumnos absentistas, como para ejercer una vigilancia sobre el cumplimiento estricto de estas obligaciones.

También se menciona la necesidad de que se realicen en los centros labores específicas de proacción con los alumnos absentistas, para evitar que estos recaigan nuevamente en el absentismo ante la imposibilidad de integrarse normalmente en el grupo-clase por el retraso escolar que padecen. Para ello estiman necesario incrementar las dotaciones de profesorado de apoyo en los centros con mayor índice de absentismo y mejorar la formación de los docentes en lo que se refiere al tratamiento de problemas conductuales.

Todos los asistentes valoran muy positivamente la existencia de convenios y acuerdos de colaboración para atender a menores absentistas celebrados con entidades y asociaciones sin ánimo de lucro con gran arraigo en los barrios afectados, por entender que coadyuvan de forma decisiva a incrementar la efectividad de las medidas adoptadas por la Administración en la lucha contra el absentismo.

INFORME DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA.

El informe ha sido elaborado por la Delegación Municipal de Asuntos Sociales, y en él se nos da cuenta de los diferentes programas

<sup>30</sup> Vid. (20).

<sup>31</sup> Vid. (29).

gestionados por dicha Delegación que tienen alguna incidencia en el problema del absentismo o se ocupan específicamente del mismo.

Se nos indica que las actuaciones contra el absentismo se coordinan por el Servicio de Convivencia y Reinserción y se desarrollan, por un lado, a través de programas comunitarios de prevención primaria y secundaria, dirigidos al sector familia-infancia de toda la ciudad con problemáticas concretas, y, por otro lado, a través de proyectos específicos para la población absentista de las barriadas del Polígono Sur (calificada de Barriada de Actuación Preferente), Torreblanca y Polígono Norte (calificadas como Barriadas de Especial Problemática Social).

Concretamente los programas y proyectos existentes son los siguientes:

*A) PROGRAMAS/PROYECTOS COMUNITARIOS DE PREVENCIÓN PRIMARIA/SECUNDARIA:*

*A.1. Programa de Seguimiento Socio-educativo.*

Tiene como objetivos:

- Prevenir el absentismo de menores cuyas familias están siendo objeto de intervención a través de otros programas de los Servicios Sociales Municipales.

- Controlar el grado de asistencia escolar de menores cuyas familias son beneficiarias del Programa de Ayudas Económicas Familiares, programa que entre los acuerdos que se toman con la familia está el de la obligación de la asistencia al colegio. A tal efecto, se realiza seguimiento escolar para conocer el grado de cumplimiento del acuerdo.

- Informar, orientar y asesorar a las familias para la matriculación y escolarización de menores no escolarizados y de menores que deban pasar de la guardería a la escuela.

*A.2. Programa "Castillos de Infancia".*

Tiene como objetivo trabajar con el menor desde espacios grupales los aspectos cognitivos, motrices, de expresión creativa, simbólico y afectivo con la finalidad de mejorar las condiciones de socialización para, entre otros, prevenir situaciones de fracaso y absentismo escolar.

*A.3. Programa de Atención a la Primera Infancia.*

Tiene como objetivo apoyar la asistencia a guarderías de menores en situación de riesgo psicosocial, y facilitar y controlar el acceso a la escuela.

*A.4. Programa de Atención en Período Estival*

Tiene como objetivos:

- Realizar con los menores en los meses de vacaciones actividades de ocio y tiempo libre y apoyo escolar.

- Mantener la vinculación y facilitar el acercamiento de menores absentistas y desescolarizados a actividades que puedan conectar con sus intereses para su posterior acceso a la escuela.

*B) PROYECTOS ESPECÍFICOS DE ABSENTISMO ESCOLAR*

*B.1. Implementación Escolar Zona Sur.*

*B.2. Implementación Escolar Polígono Norte.*

*B.3. Implementación Escolar Torreblanca.*

Objetivos:

- Reducir el nivel de absentismo del ámbito territorial delimitado en cada uno de los Proyectos.

- Prevenir el absentismo escolar en los grupos de riesgo y edades tempranas y con un grado de absentismo medio y bajo.

- Conocer las causas sociofamiliares y del entorno que inciden en el absentismo escolar.

- Sensibilizar y concienciar a los padres de la necesidad e importancia de la escolarización.

- Conseguir la asistencia normalizada a clase del menor absentista.

Contenido de los Proyectos:

- Presentación del proyecto a los directores de los colegios al objeto de que faciliten los listados de asistencia y/o ausencia a clase e implicarlos en el proyecto.

- Coordinación con los Equipos de apoyo externo de la Delegación de Educación, con los centros de salud, con Salud Mental, etc.

- Seguimiento escolar del menor a través del profesor e información a éste sobre su situación.

- Intervención familiar a través de visitas domiciliarias.

- Aportación de recursos que incidan en la reducción del absentismo.

- Sesiones formativas para los padres, en coordinación con los colegios.

- Vincular a padres y menores a otros proyectos y recursos de los Servicios Sociales comunitarios.

- Observación de menores que están en la calle en horario escolar.

La cobertura/núm. total de menores beneficiarios de los Proyectos en el curso escolar 96/97 fue de 258 menores.

El grado de éxito de los mismos arroja una media de reducción del absentismo en un 59% de los casos.

El informe continua haciendo una "valoración de la situación actual del problema del absentismo escolar". Así, se valora que este problema "no puede considerarse alarmante", aunque "es algo más que residual" y "está sufriendo un incremento sobre todo en la Enseñanza Secundaria".

Territorialmente el problema se concentra sobre todo en las barriadas con peores condiciones socioeconómicas y poblacionalmente se estima que afecta mayoritariamente a la población gitana.

Se considera que la intervención en este problema debe realizarse desde "proyectos específicos para dicha población", que además deben contar con las siguientes características:

- «- Proyectos estables y continuos a lo largo de varios cursos escolares. Los efectos de la intervención hay que medirlos no sólo a corto plazo.

- Proyectos que deben partir de un acuerdo previo y de un circuito global de intervención en el que estén implicados: Policía Local, Delegación de Educación y centros escolares, Servicios Sociales Municipales de Zona, Servicio de Atención al Menor de la Junta de Andalucía, Fiscalía de Menores e Iniciativa Social. En dicho circuito deben delimitarse las funciones de cada uno y recaer la responsabilidad del proyecto en una de las instituciones que participen. La dispersión e intervenciones aisladas sólo conduce a resistencias y escasa colaboración de las Familias, los Menores y las Escuelas.»

En relación con esta última característica, se incluye en el informe una llamada de atención sobre la amenaza que se cierne respecto a la continuidad de los proyectos de absentismo desarrollados en el Polígono Sur, Torreblanca y Polígono Norte, ya que los mismos están actualmente financiados por la Consejería de Asuntos Sociales dentro del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, y la misma ha anunciado que suspenderá dicha financiación en julio de 1998, una vez finalice el actual convenio.

Adjunto a este informe se nos traslada copia de las Memorias de ejecución de los tres Proyectos específicos de lucha contra el absentismo desarrollados en las barriadas sevillanas durante el curso 96/97. De estas Memorias nos limitaremos a reseñar brevemente los aspectos que nos parecen más destacados:

1. Proyecto de intervención con familias de niños que presentan absentismo escolar en la barriada de Torreblanca:

Los datos de partida correspondientes al curso 95/96 señalaban un número de 82 niños absentistas, que suponían el 4,17% del total

de niños escolarizados en la zona. De estos 82 niños el Proyecto ha trabajado únicamente con 62 "por agotamiento de las vías de intervención del Equipo de Orientación Educativa".

La ejecución técnica del Proyecto ha recaído sobre dos trabajadoras sociales, que han contado con la colaboración del responsable del EOE de zona, directores y profesores de los centros docentes, responsable del Programa de Garantía Social, profesores de Educación de Adultos y familiares de los menores absentistas.

El resultado del programa ha sido positivo en el 48,38% de los casos intervenidos. Sólo en un caso ha sido necesario derivar el expediente al Servicio de Atención al Niño.

Se señala que se ha condicionado la percepción de ayudas sociales por parte de las familias a la resolución del problema de absentismo que pudiera existir en las mismas.

Como medida de mejora para el siguiente curso se postula la inclusión en el Proyecto de los alumnos de Educación Secundaria, para atender así a la gran demanda generada desde los Institutos.

### 2. Proyecto de Implementación Escolar del Polígono Norte y El Vacie:

El personal técnico encargado de la ejecución de este Proyecto ha estado constituido por dos trabajadoras sociales contratadas a tiempo parcial.

Señalar que por diversas circunstancias el proyecto no comienza a ejecutarse hasta noviembre de 1996, realizándose las primeras intervenciones en el mes de diciembre de dicho año, lo que obviamente implica un retraso respecto del inicio del curso escolar.

Resultan interesantes los criterios de determinación de prioridades para la intervención con los alumnos que se recogen en la Memoria:

- \* 1º los alumnos de menor edad antes que los de mayor edad.
- \* 2º los alumnos de cursos inferiores antes que los de cursos superiores.
- \* 3º los de menor desfase edad-curso.
- \* 4º los de absentismo medio antes que los de absentismo alto.

### 3. Proyecto de Implementación Escolar del Polígono Sur:

El personal técnico estaba compuesto por dos trabajadoras sociales y una auxiliar administrativa contratadas a tiempo parcial.

También aquí se prioriza la intervención con menores que sufren absentismo medio (25%-50%) y bajo (0%-25%), e igualmente se prima la intervención con los menores de edades más tempranas (de Educación Infantil a 4º de Educación Primaria).

Particularmente interesante nos parece la relación incluida en la Memoria del Proyecto acerca de las circunstancias que han influido negativamente en el desarrollo del mismo. Entre estas circunstancias destacan las referidas al ámbito educativo:

*a.* La falta de normativa referida al ámbito educativo mucho más específica y concreta de la que existe en la actualidad. Como consecuencia, se podría decir que la escuela no presta el suficiente apoyo a niños de familias carenciales. En concreto me refiero a la atención o, mejor, escasa atención que en la práctica se presta a los niños considerados "difíciles". No a los que presentan algún retraso de tipo físico o psíquico, para los que hay un sistema de atención previsto, sino a los que tienen una problemática familiar o social grave (crisis familiares, pobreza, marginación, minorías étnicas, etc.)

*b.* Por otro lado, el único recurso que la Delegación de Educación posee para la atención a niños con problemáticas escolares y absentismo escolar, es el denominado equipo de orientación educativa. Este equipo está compuesto por psicólogos y pedagogos, que actúan en los colegios de la zona, pero con un personal muy reducido, que impide una atención específica para los menores con dificultad educativa.

Esta situación empeora si consideramos que la previsión de estos equipos de orientación educativa, es la desaparición como tales. Las consecuencias negativas de este hecho, vendrán reflejadas durante el próximo curso escolar 1997-98, cuando la demanda de alumnos objeto de intervención aumente, y no se corresponda con una aplicación de recursos adecuada, sino más bien escasa.»

Un segundo aspecto negativo que se incluye en la Memoria, se relaciona con el hecho de que sean a tiempo parcial los contratos realizados a las trabajadoras sociales, ya que consideran que les ha impedido atender todos los casos que demandaban su intervención.

También se incluyen en la Memoria propuestas para mejorar la eficacia del Proyecto, entre las que podemos citar la petición de incorporación al mismo de educadores para que desarrollen labores de seguimiento de los casos de absentismo tratados y la reclamación de una mayor coordinación interadministrativa para tratar los casos de absentismo grave. Respecto a este último supuesto, se demanda una más eficaz intervención del Servicio de Atención al Niño y de la Fiscalía de Menores.

### CONCLUSIONES.

1. Por lo que se refiere a la valoración que nos merecen las actuaciones contra el absentismo desarrolladas en Sevilla, tenemos que diferenciar entre las realizadas por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y las llevadas a cabo por el Ayuntamiento hispalense. En cuanto a las primeras, debemos decir que la valoración no puede ser en ningún caso positiva, por cuanto es notoria la inexistencia de un programa de absentismo que merezca tal calificativo y que esté gestionado o participado por la Delegación.

En efecto, del informe recibido y de la reunión de trabajo desarrollada en la propia Delegación cabe deducir que este organismo no ha considerado al problema del absentismo de suficiente entidad como para ser merecedor de un programa específico de intervención, sino que se ha limitado a afrontarlo desde los Equipos de Orientación Educativa como una más de las labores de compensatoria que los mismos desempeñan.

Esto no supone obviamente que esta Institución considere que desde la Administración educativa no se está realizando actuación alguna de lucha contra el absentismo escolar, en absoluto, estas actuaciones existen y tienen unos resultados muy positivos. El problema es que las mismas no obedecen a un diseño previo de intervención, debidamente planificado y estructurado, y que fije los criterios y métodos de actuación en cada caso, sino que descansa exclusivamente en las iniciativas particulares que puedan adoptar los responsables de los distintos EOE, dependiendo así de una forma absoluta de la voluntad de intervención de estos profesionales y de los medios personales y materiales de que dispongan los mismos.

Por otro lado, se observa que la adopción de iniciativas específicas en el campo del absentismo por parte de los EOE obedece en buena medida a la necesidad de prestar la colaboración requerida por los trabajadores sociales del Ayuntamiento para la ejecución en la zona de uno de los Proyectos de Implementación Escolar, y no como consecuencia de una iniciativa propia del responsable del EOE o de la propia Delegación Provincial.

Así, podemos constatar que la mayor o menor efectividad de estas actuaciones está en relación directa, por un lado, con la capacidad de iniciativa y la importancia de los medios con que cuente el EOE de turno, y, por otro lado, con la eventualidad de que en la zona se esté ejecutando unos de los Proyectos de Implementación Escolar del Ayuntamiento de Sevilla.

Esta carencia de programa específico de absentismo dependiente de la Administración educativa, contrasta fuertemente con el reconocimiento por la Delegación Provincial de la importancia y gravedad que está adquiriendo este problema en numerosas barriadas sevillanas. No alcanzamos a entender las razones por las que la Delegación Provincial de Sevilla no ha articulado un programa específico de absentismo, a semejanza de otras capitales andaluzas, cuando es evidente que las condiciones de algunos barrios sevillanos, con importantes asentamientos chabolistas, están propiciando la existencia de elevados índices de absentismo que demandan con urgencia la aplicación de medidas específicas para la lucha contra esta lacra.

Fiarlo todo a la iniciativa de los responsables de los EOE y a la actuación del Ayuntamiento, nos parece, cuando menos, una actitud poco responsable y nada acorde a las necesidades reales de la comunidad educativa sevillana. Máxime en unos momentos como los actuales en que la política de personal de la Consejería ha propiciado una drástica reducción en el personal asignado a la realización de labores de compensatoria dentro de los EOE, que se está traduciendo de hecho en una incapacidad de los mismos para mantener las actuaciones que se estaban desarrollando en el campo del absentismo, por no hablar de la imposibilidad manifiesta de incrementar las mismas.

Por el contrario, las actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Sevilla en este campo merecen una valoración bastante positiva, en particular por lo que se refiere a la puesta en marcha de los Proyectos de Implementación Escolar en los barrios con mayor incidencia de esta problemática. Entendemos que el diseño y ejecución de estos Proyectos es bastante acertado y están teniendo resultados muy positivos en las zonas en que se aplican.

Si acaso, habría que criticar la escasez de medios personales puestos a disposición de los mismos, que no se comparan con la magnitud del problema a tratar. Insuficiencia que se traduce en la imposibilidad de atender a todos los casos de absentismo que demandan su incorporación a los Proyectos. Prueba evidente de esta realidad la tenemos en el hecho de que todos los Proyectos incluyen criterios restrictivos para la priorización de los casos a intervenir, que presuponen el reconocimiento por sus responsables de la imposibilidad de atender efectivamente todos los casos existentes. Resultaría muy conveniente que se incrementasen estos medios personales.

2. Por lo que respecta a la coordinación existente entre las distintas Administraciones implicadas en el problema, debemos decir que, contemplada dicha coordinación desde un punto de vista institucional o formal, la misma parece brillar por su ausencia. Por el contrario, si atendemos a la coordinación en los ámbitos concretos de ejecución de actuaciones, parece que esta existe y que sus resultados son buenos.

En efecto, pese a que Delegación Provincial de Educación y Ciencia y el Ayuntamiento de Sevilla colaboran en la ejecución de los Proyectos de Implementación Escolar en las barriadas en que los mismos se aplican, lo cierto es que dicha colaboración obedece más a las iniciativas al efecto adoptadas por los responsables técnicos de dichos Proyectos y por los profesionales de los EOE de zona, que a la existencia de un convenio de colaboración interadministrativa que delimite campos de actuación y criterios de coordinación.

En este sentido, es evidente que sería necesario que se adoptasen los necesarios acuerdos entre la Delegación Provincial de Educación y Ciencia y el Ayuntamiento de Sevilla para la elaboración de un programa común de absentismo, que contemplase un diseño de actuaciones, un reparto equilibrado de competencias y responsabilidades, un método común de trabajo y una dotación suficiente de medios personales y materiales. Todo ello, sin perjuicio de que se mantengan y potencien los actuales cauces de colaboración existentes en las zonas donde ya se están aplicando los Proyectos de Implementación Escolar, que han demostrado sobradamente su eficacia.

Por lo que se refiere a la coordinación con la Consejería de Asuntos Sociales, parece que la misma se limita a la financiación, dentro del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, de los Proyectos ejecu-

tados por el Ayuntamiento de Sevilla. Una financiación que, por otro lado, parece estar a punto de dejar de existir al haberse modificado los criterios de actuación de dicho Plan.

A este respecto, consideramos imprescindible que la participación financiera de la Consejería de Asuntos Sociales en los programas de absentismo se mantenga e incluso se incremente en próximos años, fijándose además un marco estable para dicha financiación que la salgarde de los vaivenes de las decisiones políticas y de los continuos cambios en la determinación de criterios de intervención social.

En relación con el Servicio de Atención al Niño, igualmente dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales, debemos indicar que se reproducen en Sevilla los problemas ya denunciados en otras provincias andaluzas, por lo que sería oportuno que –como ya hemos reclamado para otras provincias– se reforzasen sustancialmente los medios y las posibilidades de intervención de este Servicio. Asimismo se deberían determinar cauces concretos de participación de este organismo en el desarrollo de los programas de absentismo, en particular por lo que se refiere a los casos de absentismo grave y consentido.

Respecto a la Fiscalía de Menores, creemos que existe en el seno de la misma una predisposición favorable a buscar cauces efectivos de colaboración en estos casos especialmente graves de absentismo, aunque sería necesario fijar claramente las fórmulas legales más idóneas para propiciar esta intervención. Asimismo, sería conveniente que se celebrasen reuniones de coordinación entre este órgano y las Administraciones responsables de los programas para determinar criterios prácticos de coordinación de actuaciones, como serían la caracterización de los supuestos de absentismo susceptibles de derivación a Fiscalía y la fijación de los requisitos que han de reunir los informes que se eleven a la misma.

Para terminar, debemos destacar una noticia aparecida últimamente en los medios de comunicación y que apunta al inicio de actuaciones de control y vigilancia por parte de la Policía Autonómica en relación con casos de absentismo. Unas actuaciones, cuyos primeros resultados parecen ser bastante alentadores. Creemos que una iniciativa de este tipo puede ser muy positiva, por cuanto refuerza la capacidad coercitiva de las actuaciones administrativas desarrolladas en la lucha contra el absentismo consentido o fomentado por las familias. No obstante, consideramos conveniente que actuaciones de este tipo no se produzcan de forma unilateral, sino que las mismas deberían enmarcarse en el seno de un programa común y único de lucha contra el absentismo en el que participen todas las Administraciones implicadas. De este modo se evitarían posibles solapamientos y duplicidades de intervenciones que podrían ser fuente de conflictos interinstitucionales, y se posibilitaría una mejor coordinación de medios y esfuerzos.

En definitiva, podemos concluir afirmando que en Sevilla se carece de un programa específico de absentismo en el que intervengan de forma coordinada todas las Administraciones implicadas en el problema, y consideramos que la responsabilidad por dicha carencia debe ser imputada principalmente a la pasividad de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, por cuanto el Ayuntamiento de Sevilla está, al menos, desarrollando Proyectos específicos en este campo.

#### IV. ESPECIAL REFERENCIA AL ABSENTISMO GRAVE Y CONSENTIDO

Como hemos podido comprobar en el análisis del funcionamiento de los programas de absentismo existentes en las distintas capitales andaluzas, uno de los mayores problemas que afrontan sus responsables es el de encontrar fórmulas eficaces de intervención para los supuestos de absentismo grave, cuando el mismo es consentido y/o propiciado por la propia familia del menor.

Estos supuestos de absentismo no son en principio diferentes de los restantes casos de absentismo que venimos analizando, caracterizados por afectar mayoritariamente a menores pertenecientes a familias económicamente desfavorecidas que residen en zonas urbanas o barrios con unas especiales problemáticas de índole sociocultural, dándose la circunstancia de que sean estas problemáticas socioculturales la causa principal y el origen del propio problema absentista. La peculiaridad de los supuestos de absentismo que ahora vamos a estudiar estriba en el hecho de que, aun cuando los factores socioculturales del entorno sigan siendo esenciales en la aparición del absentismo, existe un elemento que incide de modo muy particular en la persistencia del problema y en la dificultad para encontrarle una solución: la falta de colaboración del entorno familiar. Es decir, estamos ante supuestos de absentismo cuya solución deviene imposible, aplicando las medidas normales de los programas de absentismo, por existir una oposición decidida, o cuando menos una importante falta de colaboración, por parte de la propia familia del menor.

Los menores implicados en estos supuestos de absentismo suelen presentar un historial escolar marcado por reiterados e injustificados períodos de ausencia del centro, cuyos orígenes y causas hay que buscar en el propio seno del hogar familiar y cuya solución pasa necesariamente por la adopción de medidas que incidan directamente en ese entorno familiar. En algunos casos, la inasistencia a clase deriva simplemente de la escasa valoración que los padres o tutores conceden a la institución escolar, en la que no aprecian una utilidad o rentabilidad inmediata para la resolución de los problemas cotidianos que afronta la familia: alimentación, vestido, etc, lo que les lleva a desincentivar e incluso penalizar –por considerarla una pérdida de tiempo– la normal asistencia del menor al colegio.

También puede tratarse de casos más serios en los que concurren elementos propios de la explotación infantil: menores de edad forzados por sus padres a trabajar en tareas agrícolas o en la venta ambulante, niñas obligadas a realizar tareas de vigilancia y cuidado de hermanos menores, etc. Incluso, en los supuestos más graves, puede tratarse de casos claramente delictivos: menores utilizados por sus padres o tutores –o por terceros con el consentimiento de éstos– para el tráfico de drogas o el contrabando de tabaco, o para la comisión de pequeños hurtos, o utilizados para ejercer la mendicidad, etc.

Además, en bastantes de estos casos, a la existencia de un absentismo escolar forzado, que ya de por sí vulnera el derecho fundamental del menor a la educación, hay que unir otros atentados contra derechos aún más básicos y elementales de las personas en general, y de los menores en particular, como pueden ser: supuestos de maltrato físico o psicológico, abandono, drogadicción, malnutrición, inducción a la prostitución, etc.

Por otro lado, y junto a la importancia del entorno familiar en la aparición y persistencia del problema, otro elemento común a los supuestos de absentismo que ahora analizamos lo encontramos en la constatación de que en todos estos casos resultan inútiles las medidas de prevención e intervención normalmente utilizadas por los responsables de los programas de absentismo. Se trata de supuestos en que los padres no acuden a las citas que les proponen los tutores y directores de los centros docentes para analizar la inasistencia a clase del alumno, o, en caso de que acudan, no hacen caso de las recomendaciones que se les formulan o las rechazan directamente.

Cuando el asunto pasa a los Servicios Sociales, lo normal es que estos padres hagan caso omiso de los consejos y advertencias que les hacen los asistentes sociales que los visitan en sus domicilios. Además, este tipo de familias suelen ser inmunes a las amenazas o advertencias de retirada de ayudas sociales, bien porque no las disfrutan o porque su pérdida no supone un quebranto grave para sus economías.

Por tanto nos estamos refiriendo a casos de absentismo en los que resulta constatado que la familia del menor está en el origen del problema y es el principal obstáculo para su solución, dándose además la circunstancia de que se han intentado ya todas las medidas normales de intervención sin haberse conseguido ningún resultado positivo. En definitiva, se trata de supuestos en que las medidas de tipo preventivo se han revelado inútiles y, en consecuencia, sólo resta el recurso a medidas de carácter más coercitivo, cuya adopción escapa del ámbito normal de competencias de los organismos que ejecutan los programas de absentismo.

Como hemos podido comprobar en el capítulo anterior al analizar los distintos programas de absentismo puestos en marcha en las capitales andaluzas, lo normal es que ante estos supuestos de absentismo grave y consentido los responsables de los programas opten por, o bien remitirlos al Servicio de Atención al Niño (SAN) para la adopción de medidas de protección al menor, o bien ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal para su tratamiento en vía judicial. De los informes recibidos cabe deducir que, en un considerable número de casos, ambas vías se revelan inútiles para solucionar estos casos de absentismo, lo que incide de forma muy negativa en el propio funcionamiento y en los resultados de los programas en ejecución.

Precisamente, vamos a dedicar el presente capítulo a analizar cuál es la participación de estos dos organismos: Servicio de Atención al Niño y Ministerio Fiscal, en los supuestos de absentismo grave y reiterado, y cuáles son las causas que explican la denunciada falta de eficacia en la intervención por parte de estos organismos.

##### 4.1 El Ministerio Fiscal.

Por lo que se refiere al Ministerio Fiscal, lo primero que llamó nuestra atención al estudiar los informes relativos a los diferentes programas de absentismo, es que en un número importante de ellos se incluía una referencia crítica hacia la Administración de Justicia en relación con su participación en la resolución de los casos de absentismo grave y consentido. Así, en unos informes se señalaba simplemente que la Administración de Justicia nunca había intervenido en esa Provincia en temas de absentismo, bien porque no se le remitían las denuncias acerca de este tipo de problemas, o bien porque las denuncias remitidas no daban resultado positivo alguno. Por el contrario, en otros informes se reconocía la intervención del Ministerio Fiscal en los supuestos de absentismo grave y consentido y se elogiaban los buenos resultados obtenidos en los casos tratados en años anteriores, aunque se lamentaban de que esta vía pareciera haber quedado totalmente cerrada tras la promulgación del nuevo Código Penal y se solicitaba que se estudiarán fórmulas para mantener abierta esta posibilidad.

En efecto, según hemos podido saber, en años anteriores y en aquellos casos en que las políticas preventivas se revelaban inútiles e ineficaces, resultaba frecuente que los responsables de los programas de absentismo, una vez agotadas todas las opciones a su alcance, remitiesen los casos a las respectivas Fiscalías de Menores, a fin de que se diese un tratamiento judicial al problema.

Este recurso a las Fiscalías de Menores se reveló sumamente positivo en varias provincias andaluzas –Málaga, Almería, Granada–, donde los Fiscales y los Juzgados de Menores adoptaron una posición activa en el problema llegando a dictar numerosas resoluciones condenatorias en base a lo dispuesto en el artículo 584 del antiguo Código Penal. Estos pronunciamientos judiciales –según todas las personas consultadas– tuvieron una repercusión muy positiva ya que, no sólo provocaron una modificación en la conducta de los padres afectados por el caso concreto, sino que muchos otros casos de absentismo grave se resolvieron como consecuencia del efecto ejemplarizador de estas sentencias, en particular en aquellos casos en que existió una difusión pública de las condenas a través de los medios de comunicación.

Esta situación sin embargo, como hemos comentado anteriormente, cambió radicalmente tras la aprobación del Código Penal nuevo, al desaparecer la falta contemplada en el antiguo artículo 584 y no ser sustituida por otro supuesto equivalente. En efecto, el artículo 584 del anterior Código Penal se enmarcaba dentro del título III que recogía las «faltas contra las personas», y señalaba textualmente lo siguiente:

584. «Serán castigados con la pena de arresto menor, o con multa de 25.000 a 75.000 pesetas, al arbitrio del Tribunal:

1º Los padres de familia que dejaren de cumplir los deberes de guarda o asistencia inherentes a la patria potestad por motivos que no fueren el abandono malicioso del domicilio familiar o su conducta desordenada.»

En base a este precepto un número importante de padres de menores absentistas fueron condenados a penas de arresto menor, que normalmente, atendiendo a las necesidades de las familias, se cumplían mediante arrestos domiciliarios de fin de semana.

Lamentablemente –a los efectos que nos ocupa–, la aparición del nuevo Código Penal supuso que dejase de tener la consideración de falta el incumplimiento de los deberes inherentes a la patria potestad, pasando esta conducta a incluirse dentro del delito de abandono de familia tipificado en el artículo 226, que establece lo siguiente:

226.1. «El que dejare de cumplir los deberes legales de asistencia inherentes a la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar, o de prestar la asistencia necesaria legalmente establecida para el sustento de sus descendientes, ascendientes o cónyuge, que se hallen necesitados, será castigado con la pena de arresto de ocho a veinte fines de semana.

2. El Juez o Tribunal podrá imponer, motivadamente, al reo la pena de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de patria potestad, tutela, guarda o acogimiento familiar por tiempo de cuatro a diez años.»

La modificación en la tipificación de esta conducta de los padres ha supuesto un notable cambio en la situación existente en años anteriores, ya que, según nos manifiestan los responsables de los programas de absentismo, la mayoría de las Fiscalías de Menores se muestran actualmente reacias a incluir los supuestos de absentismo escolar dentro del nuevo tipo delictivo del abandono de familia por entender, –tanto ellas como los juzgados ordinarios que actualmente entienden de estos casos– que no basta el mero absentismo para entender cumplidos los requisitos propios del delito de abandono de familia, sino que sería necesaria la concurrencia en el supuesto concreto de otro tipo de factores tales como el desamparo del menor, malos tratos, etc.

El resultado, en la práctica, es que la mayoría de las denuncias por absentismo que los responsables de los programas para su erradicación hacen llegar a las diferentes Fiscalías de Menores no alcanzan resultado alguno, siendo, las más de las veces, devueltos a los propios denunciados alegando la imposibilidad de darles curso. En los pocos supuestos en que son tramitados, los casos son sobreseídos o terminan con sentencias absolutorias.

Esta Institución entiende que la prevención y las medidas sociales deben ser los principales medios de actuación en relación a un problema eminentemente social como es el del absentismo escolar. Ello no obstante, somos conscientes de que existen supuestos en que las políticas sociales y de prevención son insuficientes para atajar aquellos casos en que no existe voluntad por parte de las familias para cumplir uno de los deberes básicos de la patria potestad como es el de la escolarización de los menores. En estos supuestos, se hace necesario contar con instrumentos que permitan introducir elementos de coerción hacia estas familias, como única vía posible para la salvaguarda del derecho fundamental a la educación del menor. Estos instrumentos coercitivos han sido durante años las Fiscalías y los Juzgados de Menores, pero hoy en día parece que esta posibilidad ha desaparecido o cuando menos se encuentra fuertemente limitada.

En este sentido, y con el fin de poder realizar una valoración acertada y fundamentada de la participación de la Administración de Justicia en la lucha contra el problema del absentismo escolar, consideramos oportuno hacer un estudio especial de la vertiente judicial de este problema, para lo cual comenzamos interesando un informe al respecto a cada una de las Fiscalías de Menores de las diferentes Audiencias Provinciales de Andalucía, a la vez que manteníamos algunas reuniones con Fiscales para conocer de primera mano sus opiniones y valoraciones al respecto.

Concretamente en nuestra solicitud de informe interesábamos de las distintas Fiscalías de Menores que nos trasladasen una evaluación de la problemática judicial que presentaba en su provincia el absentismo escolar. Indicándonos, de ser posible, cuál había sido la evolución de estos casos en los últimos años y cuál era la situación actual respecto del mismo. También requeríamos cualquier dato que nos pudiera ayudar a calibrar la incidencia real del problema en estos últimos años y en el momento actual.

Asimismo, solicitábamos que se nos hiciese llegar cualquier reflexión u opinión acerca de las posibilidades de participación de los Tribunales de Justicia en la erradicación del absentismo escolar en nuestra Comunidad Autónoma, incluida cualquier sugerencia sobre las medidas que deberían adoptarse para propiciar o facilitar esta intervención.<sup>32</sup>

De las respuestas recibidas de las diferentes Fiscalías de Menores en relación a nuestra petición de información, vamos a reseñar a continuación aquellos aspectos de las mismas que nos parecen más relevantes:

### Almería

En el caso de la Fiscalía de Menores de la Audiencia Provincial de Almería tuvimos una interesante conversación con uno de los Fiscales, el cual nos comentó que durante la vigencia del anterior Código Penal se celebraron diversos juicios al amparo del artículo 584, siendo lo normal que concluyeran con una sentencia condenatoria de uno o dos fines de semana de arresto domiciliario para los padres, o con una resolución absolutoria acompañada de una importante reprimenda a los progenitores del menor. En cualquier caso, los efectos disuasorios de la intervención judicial para este tipo de conductas fueron muy importantes, habiéndose detectado una sustancial reducción en el número de casos de absentismo tras conocerse públicamente las actuaciones judiciales efectuadas.

Tras la aparición del nuevo Código Penal la situación cambia radicalmente porque –según hemos comentado anteriormente y nos confirmaba el Fiscal– el delito de abandono de familia del artículo 226 exige, para que sea apreciado por un Tribunal, de la concurrencia de diversos factores que pongan de manifiesto la existencia del citado

<sup>32</sup> Ver el texto de la solicitud de informe dirigida a las Fiscalías de Menores en anexos documentales.

abandono, sin que a estos efectos sea suficiente con la mera omisión del deber de escolarización de los hijos.

Por otro lado, el delito de abandono de familia es competencia de los juzgados ordinarios, lo que obliga a los Fiscales de Menores a acudir a los mismos en los supuestos de absentismo y no a los Juzgados de Menores como venía ocurriendo hasta la fecha. Dado que los juzgados ordinarios suelen tener una gran acumulación de trabajo, sus titulares no muestran especial predisposición a ocuparse con detenimiento de unas denuncias por absentismo escolar que –salvo raras excepciones– terminan siendo sobreesididas al no concurrir los elementos que conforman el delito de abandono de familia.

Esto ha supuesto –a juicio del Fiscal consultado– que la vía judicial utilizada como último recurso en los casos de absentismo consentido por los padres haya quedado prácticamente descartada tras la reforma del Código Penal. Prueba de esto son las cifras relativas a asuntos de absentismo tramitados por la Fiscalía de Menores de Almería en los últimos años, que muestran claramente el drástico descenso habido tras la puesta en vigor del nuevo Código Penal:

- año 1994      199 expedientes tramitados
  - \* 119 Sentencias condenatorias
  - \* 80 Sentencias absolutorias
- año 1995      139 expedientes tramitados
  - \* 83 Sentencias condenatorias
  - \* 56 Sentencias absolutorias
- año 1996      6 expedientes tramitados
  - \* 6 Sentencias absolutorias

Pese a ello, el Fiscal nos informó que actualmente continuaba tramitando las denuncias que le llegaban desde el Grupo de Menores de la Policía Local, ya que, aunque era consciente de que las mismas terminarían siendo sobreesididas, su tramitación obligaba a los padres a comparecer y declarar ante el Juez en calidad de imputados, lo que siempre constituye un elemento muy válido de presión hacia los progenitores consentidores del absentismo de sus hijos, teniendo efectos muy beneficiosos en los casos analizados.

El Fiscal se temía que los juzgados ordinarios terminasen protestando formalmente ante la Fiscalía por la repetida remisión de denuncias relativas a casos de absentismo que se sabía que no podían prosperar tras el nuevo Código Penal. Una protesta que, seguramente, pondría fin a esta última posibilidad de intervención judicial en la cuestión. En caso de que así ocurriese, el Fiscal se comprometía al menos a llamar a los padres a declarar a su despacho, con el fin de mantener en alguna medida el carácter coercitivo de la vía judicial para los casos más graves de absentismo consentido.

Hasta el año 1997 llegaban las denuncias a la Fiscalía procedentes de Educación –según afirmaba el Fiscal como consecuencia de una petición expresa de la Fiscalía almeriense–, a partir de ese año las denuncias vienen a través del Grupo de Menores de la Policía Local, y consisten en un simple escrito en el que se deja constancia de los datos del menor y sus padres, el número de faltas de asistencia en el último trimestre y el centro en que está matriculado. El escrito de denuncia es trasladado por el Fiscal al juzgado ordinario que corresponda y al Servicio de Atención al Niño (SAN) de la Consejería de Asuntos Sociales.

El Fiscal insistía en denunciar la inexistencia en Almería de un Grupo de Menores de la Policía Nacional adscrito a la Policía Judicial, que posibilitase una actuación ordenada y eficiente en temas de menores. La existencia y actuación del Grupo de Menores de la Policía Local era –en su opinión– elogiada, pero entendía el Fiscal que desempeñaban funciones que no les eran propias y además lo hacían sin la preparación necesaria para tramitar asuntos tan delicados como son los relacionados con menores.

El Fiscal consideraba que una posible solución al problema del absentismo consentido y reiterado –una vez excluida la vía judicial–

sería la retirada de la custodia a los padres infractores por parte de la Consejería de Asuntos Sociales. Asimismo entendía como conveniente el internamiento de los menores en Escuelas-Hogar que les alejasen de su entorno habitual.

El Fiscal señalaba también que no tenía noticias de que la prevista reforma del Código Penal fuera a suponer alteración alguna de la regulación del absentismo que actualmente sólo parece encuadrable, con los matices antes señalados, en supuesto tipificado en el artículo 226.

Insistió el Fiscal en que la vía judicial debía tener un carácter absolutamente extraordinario, sólo para casos extremos, y se mostró contrario a judicializar por sistema el problema del absentismo escolar. Señaló que en la mayoría de los casos el absentismo escolar no es sino una manifestación más de una situación familiar y social de degradación y miseria, en la que los padres carecen de la mínima formación y sobreviven en condiciones penosas. En estos casos no le parecía justo sancionar penalmente a un padre por no llevar a sus hijos al colegio, cuando ese padre ni siquiera tiene una vivienda donde alojarse y carece de medios para su sustento diario.

## Cádiz

La Fiscalía de Menores de Cádiz señalaba en el informe remitido que, ante este grave problema, cuando la inasistencia reiterada a clase estaba propiciada, o al menos, consentida por las familias, el Ministerio Público venía adoptando dos posiciones:

1º. Incoar un expediente de jurisdicción voluntaria, fundamentado en el art.158 del Código Civil, interesando al órgano jurisdiccional competente que requiriese a los padres del menor para manifestarle la obligación de velar por su educación y hacerla efectiva.

2º. Tramitar un procedimiento penal de faltas, a tenor de los arts. 962 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, circunscribiendo la conducta en el antiguo artículo 584 del Código Penal (TR 73) al imputar a los padres un incumplimiento de los deberes de guarda o asistencia inherentes a la patria potestad, lo que remite al artículo 154 del Código Civil. que incluye expresamente la obligación de educar y procurar a los hijos un formación integral.

Sin embargo, la Fiscalía nos informa que, a la luz del nuevo Código Penal que deroga la falta contenida en el artículo 584 del anterior Código Penal (TR. 73), “actualmente esta última solución no es viable, debatiéndose si la misma conducta tendrá encaje o no en el delito de abandono de familia del vigente artículo 226 del Código Penal.”

A este respecto, nos indica el Fiscal que no existe ninguna doctrina jurisprudencial ni ninguna instrucción, consulta o circular emitida por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado “que nos pueda fundamentar, decantarnos en una u otra posición”.

No obstante, la Fiscalía gaditana deja abierta una puerta a su participación en estos casos de absentismo al indicarnos que “podrá promover procedimientos penales por delito, aun sin tener conocimiento de cuál podrá ser la resolución judicial en aquellos supuestos excepcionales de grave, reiterado y sangrante absentismo escolar, cuando obtenga datos concluyentes para ello y se haya depurado la responsabilidad de los padres a través de diversas etapas”.

Estas etapas serían las siguientes según la Fiscalía:

### PRIMERA FASE. FASE ESCOLAR

#### 1. CONOCIMIENTO DE LAS SITUACIONES.

Destacadas estas situaciones, el centro docente relacionará aquellos casos más intolerables de absentismo susceptibles de corrección.

## 2. ACTUACIONES.

– Citación (normalmente por vía postal con acuse de recibo para acreditar su recepción por los destinatarios) de los representantes legales del menor, para comparecer en el centro escolar.

– Información a los representantes legales personados sobre:

a) El Derecho que sus representados tienen a la educación.

b) Su obligación de garantizar la asistencia de los niños al colegio.

– Requerimiento de cese de la situación.

– Advertencia de comunicar la situación, si no es corregida, a la Policía y a la Fiscalía.

– Recepción de las manifestaciones de los representantes legales.

## 3. DOCUMENTACIÓN.

Los anteriores actos de comunicación, información y advertencia se harán costar por escrito y junto con la certificación sobre las faltas de asistencia, anteriores y posteriores a la actuación, y las certificaciones que refuten las posibles excusas infundadas alegadas por los guardadores para justificar su situación, serán conservadas por el centro.

## SEGUNDA FASE. FASE SOCIOASISTENCIAL.

Fracasada la primera de las fases, bien por incomparecencia de los padres o tutores o guardadores, bien por desatendimiento de la advertencia escolar, se activará esta segunda.

## 1. CONOCIMIENTO.

Una vez el centro constate el mantenimiento de la situación, comunicará ésta al trabajador social competente. Tal comunicación podrá ser oral o escrita, pero en el primer caso se deberá dejar constancia de que efectivamente se produjo.

## 2. ACTUACIONES.

Se regirán según su normativa general de actuación pero deberán comprender, en todo caso, el contacto directo con los guardadores de los niños y las actividades informativas y admonitorias descritas en la primera fase.

## 3. DOCUMENTACIÓN.

Tales actuaciones se reflejarán en un informe, al que se podrá adjuntar la historia social o cualesquiera otros informes elaborados con anterioridad a la intervención o carácter simultáneo a la misma. Tal informe deberá expresar el lugar y la fecha de la actuación, contenido de la misma, el agente social actuante, los datos que permitan combatir las alegaciones de los padres, tutores o guardadores y el resultado de la gestión.

## TERCERA FASE. FASE POLICIAL

Fallidos los anteriores intentos, se pasará al tratamiento policial.

## 1. CONOCIMIENTO.

Conocida la situación por comunicación desde el centro docente o los Servicios Sociales (si la comunicación reviste forma oral deberá constatar su producción) la Policía Local, de conformidad con su régimen interno de actuación, desplegará su intervención.

## 2. ACTUACIONES.

– Contacto con los responsables de la situación e intento de solución de la situación mediante una actividad similar a la prevista en las fases anteriores.

– Constatación –recabando información del centro escolar a tal efecto– del mantenimiento de la situación a pesar de la primera actuación.

– Personación del agente policial (adscrito al servicio de Policía de Barrio) en el centro escolar.

– Acceso al aula correspondiente y anotación de la ausencia mientras que el maestro comprueba el número de alumnos asistentes.

## 3. DOCUMENTACIÓN.

– Toda la actuación policial se reflejará en el pertinente atestado, debiendo resultar perfectamente identificado/s el/los agente/s actuante/s.

– La Policía reclamará a la Dirección del centro escolar y a la Concejalía de Acción Social toda la documentación (ejemplares originales o copias de los mismos debidamente autenticadas) elaborada en sus respectivas fases de intervención.

– Tales documentos se unirán al atestado policial.

## 4. REMISIÓN.

Concluido el atestado, se remitirán las actuaciones a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia.

## CUARTA FASE. ACTUACIÓN DE LA FISCALÍA.

Recibido *el atestado policial* y toda *documentación anexa*, el Fiscal instará, con carácter urgente, bien en la causa criminal cuya incoación pueda promover, bien en un expediente civil de jurisdicción voluntaria, la adopción de las medidas de protección tendentes a intentar eliminar la situación, solicitando al Juzgado competente la *citación de los causantes de aquélla* y el *oportuno requerimiento*—con apercibimiento de las responsabilidades criminales en que podrían incurrir si no es atendido— *de cese inmediato de la situación* y en su caso, *la asunción de la guarda de los niños por la Entidad Pública mediante resolución judicial*.

Para terminar, la Fiscalía nos indica que para poder concluir con éxito todo este proceso, será conveniente el compromiso de todas las Administraciones Públicas intervinientes, así como la celebración de protocolos y acuerdos con los centros educativos de la Comunidad Autónoma Andaluza.

## Córdoba

Los Fiscales de Menores de Córdoba, en el informe remitido, señalaban que, tras el cambio operado por el Código Penal nuevo, en particular por lo que se refiere a la desaparición de la falta contemplada en el antiguo artículo 584, no se ha producido ninguna actuación penal sustentada exclusivamente en tales hechos.

Ello no obstante nos aclara que no se trata de que las Fiscalías se muestren reacias a incluir el mero absentismo en el delito de abandono de familia del art. 226 del Código Penal de 1995, es que, «entendemos, que con el nuevo marco legislativo ha querido excluirse tal conducta de la sanción penal. Desconocemos cuáles han sido las razones de política criminal que han llevado a tal exclusión pero hemos de recordar que la decisión adoptada por el Poder Legislativo parece estar en sintonía con el principio de intervención mínima del Derecho Penal y, además, se aleja del viejo aforismo “la letra con sangre entra”, propio de etapas afortunadamente superadas y al que se acercaba peligrosamente el Código Penal derogado.»

En este sentido, la Fiscalía cordobesa entiende que la respuesta al problema planteado ha de encontrarse “en el ámbito puramente educativo y mediante el ejercicio de las facultades que tienen encomendadas las autoridades de tal esfera, para llevar a efecto la obligatoriedad de la enseñanza en ciertas edades.”

En base a este razonamiento insiste en que “solamente deberá acudir a la sanción penal en casos especialmente graves, lo cual, según los casos, podría estudiarse (lo indicamos como mera hipótesis de trabajo) el llegar a la aplicación del delito de abandono de familia (lo que exigirá bastante más que el mero absentismo escolar) o, cuando las autoridades educativas hayan agotado sus facultades con resultado negativo, hayan dirigido requerimientos a los padres para la escolarización de los hijos,

les hayan hecho advertencias de incurrir en posible delito de desobediencia, etc., llegar a la aplicación de este último delito.”

Entiende la Fiscalía que muchos casos de absentismo escolar van unidos “a la vida nómada de sus padres o familiares, a formas de vida diferentes de las habituales, etc.”. Por ello, consideran que deberían encontrar su solución por “vías distintas a las del castigo en ámbito penal.”

### Granada

El informe remitido por la Fiscalía de Granada se limitaba a contener una relación de los casos de absentismo escolar que habían tenido entrada en la misma desde junio de 1992, fecha en que comenzó a funcionar la Sección de Menores, hasta octubre de 1997.

De esta relación podemos entresacar los siguientes datos:

- año 1993    1 expediente tramitado  
\* 1 Archivo no delito.
- año 1994    1 expediente tramitado  
\* 1 Juicio de Faltas art. 584
- año 1995    12 expedientes tramitados  
\* 9 Juicios de Faltas art. 584  
\* 2 Archivo  
\* 1 Archivo y remisión a Servicios Sociales
- año 1996    10 expedientes tramitados  
\* 7 Archivo y remisión a Servicios Sociales  
\* 3 Archivo

### Huelva

La Fiscalía de la Audiencia de Huelva señala en su informe que le resulta imposible conocer el alcance real del absentismo escolar. Pese a lo cual, resalta el hecho de que este problema se haya abordado en varias reuniones con los servicios competentes de la Administración, “en las que se concluyó la necesidad de aunar esfuerzos y medios a fin de encontrar soluciones para erradicar el efecto nocivo de estas situaciones”.

Para esta Fiscalía, aunque reconocen que el problema absentista existe en Huelva, consideran que “no es alarmante”. A estos efectos refieren que los únicos casos conocidos se han producido en la barriada de “El Torrejón” de esa capital, “relacionados además con la delincuencia juvenil”. En estos casos –según nos indican– “una vez individualizados los que fueron detectados, las medidas adoptadas fueron de carácter social, es decir, el previo estudio y valoración del núcleo familiar en el que convivía el menor y la adopción de la pertinente medida asistencial si era necesario. Excepcionalmente, en aquellos asuntos en los que con las medidas adoptadas no se observó un cambio en la conducta del menor o de sus familiares, la Delegación Provincial de Asuntos Sociales, asumió la tutela y guarda al tratarse de una situación patente y permanente de riesgo para el menor”.<sup>33</sup>

La Fiscalía onubense resalta “que no es conveniente ni necesario la actuación de los Tribunales de Justicia en estos casos detectados”. En este sentido, se nos indica que “los casos excepcionales, que por su reiteración o por su especial problemática, fueron llevados por la Fiscalía a conocimiento de los órganos jurisdiccionales competentes no dieron resultado positivo y a veces ha sido contraproducente”. Concluyendo con una afirmación taxativa: “En la actualidad tras la entrada en vigor del nuevo Código Penal, no existe posibilidad legal ni es conveniente ni beneficioso para el menor reconducir supuestos semejantes a la vía penal”.

Finaliza el informe de la Fiscalía señalando que “para erradicar este problema la solución pasa por una coordinación de los servicios competentes de la Administración y con la mira puesta en que toda actuación vaya encaminada a proteger el interés superior del menor, con las pertinentes medidas asistenciales y si preciso fuera, las asunción de la tutela y guarda del menor por la Delegación Provincial de Servicios Sociales ante una situación permanente de riesgo por incumplimiento de los deberes de educación y formación integral”.

### Jaén

El Fiscal Jefe de la Audiencia de Jaén se limita, en un breve informe, a comunicarnos que no es posible hacer una evaluación de la problemática judicial que presenta en esa provincia el absentismo escolar. Únicamente nos indica que bajo la vigencia del anterior Código Penal se celebraron algunos juicios de faltas en el Juzgado de Menores. No obstante, al entrar en vigor el nuevo Código Penal “no se ha vuelto a celebrar, como es natural, ningún juicio de faltas, teniendo el hecho un encaje penal muy difícil, por lo que poco podemos hacer nosotros para resolver el problema del absentismo escolar”.

### Málaga

La Fiscalía de Málaga nos indica, por su parte, que desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, esa Fiscalía, merced a los informes educativos, sociales y psicológicos que preceptivamente se emiten en los procesos de menores, detectó que una de las causas que incidían en la comisión de conductas desviadas eran la falta de escolarización y el absentismo escolar.

Esa constatación, le llevó a iniciar en el año 1993, en colaboración con las Delegaciones de Educación y Ciencia y la de Asuntos sociales, programas de erradicación del absentismo, “arrojando resultados muy positivos que determinaron reducciones importantes en las tasas de falta de escolarización y de absentismo escolar”. No obstante, señalan que “en el año 1998 contabilizamos 9 casos de falta de escolarización y 34 de absentismo escolar”.

A continuación, la Fiscalía nos explica paso por paso cuál es el procedimiento que habitualmente se sigue en los casos de absentismo. Un procedimiento que, por ser coincidente con el ya detallado en el capítulo anterior al estudiar el programa de absentismo de Málaga, obviamos reproducir en su totalidad, limitándonos a aquella parte en que comienza la intervención de la Fiscalía. Una intervención, que se produciría de la siguiente forma:

«En aquellos casos en los que persiste el absentismo escolar, se comunican a la Fiscalía y se incoan diligencias informativas que tras los informes correspondientes y las investigaciones oportunas terminan de alguna de las siguientes formas:

- Archivo si se restableciera a satisfacción la situación escolar.
- Dedución de testimonio y remisión al Juzgado de Instrucción competente para que incoe diligencias previas por delitos contra los derechos y deberes familiares; y/o
- Dedución de testimonio para que se incoe expediente administrativo para la constatación de la situación de desamparo.»

### Sevilla

Por último, la Fiscalía de Sevilla comienza su informe haciendo referencia a las reuniones que los Fiscales adscritos al Servicio de Menores de esa Fiscalía mantienen periódicamente con responsables de la Consejería de Asuntos Sociales y con responsables del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, para intercambiar opiniones y proponer posibles alternativas y soluciones al problema del absen-

<sup>33</sup> Esta información de la Fiscalía contrasta con la que nos facilitan desde la Delegación de Educación y el Ayuntamiento de Huelva, donde se denuncia que la intervención en estos casos del Servicio de Atención al Niño de la Consejería de Asuntos Sociales es nula o excesivamente lenta.

tismo. En estas reuniones se ha consensuado que, sin perjuicio de la competencia que en tal materia tienen las Delegaciones de Educación y Asuntos Sociales, en aquellos supuestos en los que se detecte una renuencia exagerada por parte de los progenitores en la escolarización de sus hijos se remitirán a la Fiscalía informes detallados al respecto.

Según nos indican, los Fiscales de Menores, tras estudiar los informes recibidos han remitido citaciones a los progenitores y en las dependencias de la Fiscalía han sido oídos en declaración sobre los motivos por los que no tienen debidamente escolarizados a sus hijos y advertidos sobre las responsabilidades incluso penales en las que podrían incurrir. En alguna ocasión, precisa el Fiscal Jefe, "se ha llegado incluso a formular denuncia ante el Juzgado competente".

Sin embargo, es opinión de los Fiscales de Menores de la Audiencia sevillana que "la solución penal no es la más eficaz para erradicar el problema". Por el contrario, postulan que sean los servicios de atención primaria en las barriadas quienes detecten los casos de absentismo, en coordinación con los centros escolares y trabajen con las familias para hacerles ver que "la escolarización no pretende sino beneficiar a sus hijos y hacerles partícipes de una educación que les resultará fundamental para su posterior desarrollo vital y labora en el futuro". En este sentido, concluye atinadamente el Fiscal "el acceso a la cultura es sin duda el medio más eficaz para erradicar situaciones de violencia y marginalidad, incluso predelictuales".

A continuación el informe se centra en el problema originado por la entrada en vigor del Código Penal actual, señalando que tan sólo conductas de extrema gravedad unidas a desatenciones en otros aspectos fundamentales de sus obligaciones que conlleva el ejercicio de la patria potestad podrían llevar aparejadas la sanción penal por delito conforme al artículo 226 del Código.

Pese al panorama descrito, el Fiscal Jefe considera que "el pesimismo no debe planear sobre nuestra labor", y postula un incremento en la colaboración entre las distintas instituciones.

El aspecto más interesante del informe remitido por la Fiscalía de la Audiencia de Sevilla es aquel en que plantea una posible alternativa para solventar el problema originado por el nuevo Código Penal, que permitiría dejar una puerta abierta a la posible intervención judicial en los supuestos de absentismo grave y consentido. Esta propuesta se concreta de la siguiente forma:

«Indicarles también que los fiscales de Menores estudian fórmulas para los que en virtud de la actual redacción del artículo 158 del Código Civil (disposición final 4 de la Ley Orgánica 1/96 de 15 de enero) puedan solicitar a los Jueces de Familia, además de los supuestos específicos que en el se prevén, una Resolución en forma de Auto, en la que se imponga a los padres la escolarización obligatoria de sus hijos pudiéndose llegar en el caso de desobedecer los requerimientos judiciales, a actuaciones penales contra los progenitores».

Para concluir el Fiscal Jefe de Sevilla nos recuerda que el artículo 172 del Código Civil concede a la Entidad Pública competente en cada Comunidad Autónoma la tutela automática de los menores en situación de desamparo, señalando que "una de las causas que sin duda puede contribuir a la adopción de una resolución de este tipo es la reiterada negativa de los padres a escolarizar a sus hijos, constatándose tal situación mediante los correspondientes informes sociales. En tal caso será la Administración Autónoma, quien como tutora legal del menor o menores escolarizarán al mismo en centros de su directa dependencia o concertados".

#### CONCLUSIONES.

Como podrá observarse, parece existir una amplia coincidencia entre las distintas Fiscalías en considerar que la nueva tipificación de los supuestos de incumplimiento por los padres de los deberes inherentes a la patria potestad llevada a cabo por el actual Código Penal, ha supuesto que en la práctica el absentismo escolar deje de

tener encuadre dentro de las conductas perseguibles penalmente, lo que ha determinado una drástica reducción en los supuestos tramitados por las Fiscalías de Menores respecto de años anteriores.

También parece existir una coincidencia en considerar que el absentismo es un problema eminentemente social por lo que debería ser objeto de un tratamiento predominantemente asistencial y no judicial. No obstante, en relación a este último punto, cabe distinguir entre aquellas Fiscalías, como Sevilla, Cádiz, Córdoba, Málaga y Almería, que propugnan la conveniencia de articular algún tipo de tratamiento judicial para los casos más extremos de absentismo, y aquellas otras, como Jaén y Huelva, que se muestran más reacias a cualquier intervención judicial en la cuestión.

Por lo que se refiere a las posibles alternativas para solventar el problema derivado de la desaparición de la falta contemplada en el artículo 584 del antiguo Código Penal, encontramos algunas propuestas interesantes entre los informes remitidos por aquellas Fiscalías más proclives a mantener una intervención judicial en este problema. En particular, merece destacarse la propuesta alternativa que se contiene en los informes de las Fiscalías de Sevilla y Cádiz (apuntada también, aunque muy someramente, en la de Córdoba), y que se sustenta en el artículo 158 del Código Civil.

Este artículo, según la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, establece lo siguiente:

*«158. El Juez, de oficio o a instancias del propio hijo, de cualquier pariente o del Ministerio Fiscal, dictará:*

*(...)3º En general las demás disposiciones que considere oportunas a fin de apartar al menor de un peligro o evitarle perjuicios.*

*Todas estas medidas podrán adoptarse dentro de cualquier proceso civil o penal o bien en un procedimiento de jurisdicción voluntaria.»*

Según hemos creído entender, esta propuesta consistiría en abrir una nueva vía de intervención judicial en los supuestos de absentismo grave y reiterado, en los que además concurren los requisitos de tratarse de un absentismo consentido y/o promovido por los padres y haberse agotado todas las medidas normales de intervención a través de los programas de absentismo. Esta vía se desarrollaría a través de los siguientes cauces formales:

1. Los responsables de los programas de absentismo remitirían al Fiscal de Menores una denuncia acerca de un caso concreto de absentismo grave. Esa denuncia debería estar debidamente documentada y contener una detallada relación de todas las actuaciones desarrolladas para su solución a través del programa, explicitando el resultado de las mismas.

2. El Fiscal de Menores se dirigiría al Juzgado de Familia interesando del mismo la incoación de un Expediente de Jurisdicción Voluntaria al amparo del artículo 158 del Código Civil.

3. En dicho Expediente, y caso de constatarse la situación denunciada, el Juzgado de Familia podría emitir un Auto ordenando a los padres o tutores del menor la adopción de las medidas oportunas para garantizar la efectiva escolarización del alumno.

4. Caso de que se constatare que persistía la situación de absentismo los responsables del programa lo pondrían en conocimiento del Fiscal de Menores, el cual lo comunicaría a su vez al Juzgado de Familia a los efectos de que por el mismo se hiciera el oportuno requerimiento de cumplimiento con las advertencias que procedan para el caso de desobediencia del mismo.

5. De persistir la situación de absentismo el Juzgado de Familia podría optar por, bien acordar las medidas que estimase oportunas –retirada de la custodia, etc.– para salvaguardar los derechos del menor, o bien remitir el asunto al Juzgado de Instrucción ante la posible comisión de un delito de desobediencia.

Esta propuesta nos parece sumamente interesante por cuanto su aplicación supondría dejar nuevamente expedita la vía judicial para

los supuestos de absentismo grave y consentido en los que previamente hayan fracasado las medidas de tipo social o educativo. Incluso permitiría –en los casos en que se plantee el posible delito de desobediencia– que quede nuevamente abierta la vía penal para determinados supuestos de absentismo. Una vía que había quedado cerrada tras la aparición del nuevo Código Penal.

Creemos que resultaría muy interesante que esta propuesta alternativa fuera estudiada por los Fiscales de Menores de las distintas Audiencias andaluzas, así como por los responsables del Ministerio Fiscal en Andalucía, con el fin de determinar la viabilidad y oportunidad de la misma. En caso de que hubiera un pronunciamiento favorable sobre su posible aplicación, sería conveniente instar del órgano procedente la emisión de las correspondientes instrucciones que regulasen las condiciones para la puesta en práctica de esta vía alternativa para los supuestos de absentismo que, igualmente, se determinasen.

Otro aspecto que nos parece interesante destacar en relación con la posible intervención judicial en los supuestos de absentismo, es el relativo a los requisitos y condiciones que deberían reunir las denuncias que respecto de casos concretos se eleven a las distintas Fiscalías de Menores para su tramitación.

En efecto, varios de los Fiscales consultados nos han indicado que, en bastantes ocasiones, se han visto imposibilitados de tramitar denuncias relativas a casos de absentismo por el hecho de que las mismas venían documentadas de forma totalmente deficiente. Así, parece resultar bastante frecuente que las denuncias elevadas a los Fiscales se limiten a contener los datos personales de identificación del menor y una simple copia del parte de faltas de asistencia evacuado por el centro docente, sin mayores aclaraciones o aditamentos.

A este respecto, los Fiscales consultados coinciden –aunque con algunas variaciones– en pedir que toda denuncia venga acompañada, cuando menos, de los siguientes documentos:

- Parte de faltas emitido oficialmente por el centro docente en que el alumno estuviese matriculado.

- Informe educativo sobre el menor evacuado por el centro docente, con especial referencia a las consecuencias derivadas de su inasistencia a clase para el normal desarrollo de su proceso formativo.

- Documentación acreditativa de las actuaciones realizadas por el personal docente en relación con la familia del menor y resultado de las mismas.

- Documentación acreditativa de las actuaciones realizadas por los asistentes sociales o educadores integrados en el programa de absentismo en relación con la familia del menor y resultado de las mismas.

- Informe sociológico del menor y su familia evacuado por los Servicios Sociales Comunitarios, o por los asistentes sociales integrados en el programa de absentismo.

- Documentación acreditativa de las actuaciones realizadas por la Policía Local o por los Grupos de Menores integrados en la Policía Nacional o Autonómica –cuando los mismos intervengan en el programa de absentismo– en relación con la familia del menor y resultado de las mismas.

- Documentación acreditativa de haber formulado advertencia formal a los responsables del menor acerca de las consecuencias legales que podrían derivarse de la persistencia en la situación de absentismo, con especial referencia a la posibilidad de presentar denuncia al respecto ante el Ministerio Fiscal.

Estamos convencidos de que una denuncia que contuviera la totalidad o, cuando menos, la mayor parte de estos documentos, tendría mayores oportunidades de prosperar, facilitaría enormemente la labor de los Fiscales de Menores e incrementaría sustancialmente las posibilidades de obtener una rápida resolución en el procedimiento judicial que se pudiese iniciar.

Para terminar, sólo nos resta reiterar que esta Institución no es en absoluto partidaria de la criminalización por sistema de los casos de

absentismo, sino que consideramos que las soluciones a este problema deben venir prioritariamente de la aplicación de medidas de tipo educativo y social. Ello no obstante, somos igualmente conscientes de que existen un número no desdeñable de casos de absentismo grave y consentido en los que las medidas sociales y educativas resultan infructuosas, y respecto de los cuales resulta conveniente dejar abierta la puerta a la adopción de medidas de tipo más coercitivo, entre las que, necesariamente, deben incluirse las medidas de tipo judicial, e incluso penal.

#### 4.2 El Servicio de Atención al Niño.

Señalábamos en la introducción de este capítulo que en los casos de absentismo grave y consentido, una vez agotadas las posibilidades de actuación a través del programa, sólo quedaban abiertas dos posibles vías de intervención: el Ministerio Fiscal y el Servicio de Atención al Niño. Por lo que se refiere a la vía judicial ya la hemos desarrollado extensamente en el apartado anterior, por lo que vamos a dedicar el presente apartado a analizar, de forma más somera, la posibilidad de solucionar los supuestos de absentismo grave y consentido mediante el recurso a lo que podríamos denominar “la vía social”. Esta vía se concretaría en demandar de la Consejería de Asuntos Sociales, a través del Servicio de Atención al Niño, y para los casos concretos de absentismo grave y consentido en que así se estimara oportuno, la adopción de alguna de las medidas de protección de menores que posibilita la vigente legislación social.

Antes que nada resulta necesario precisar que el análisis acerca del funcionamiento del Servicio de Atención al Niño en relación con los programas de absentismo, que vamos a abordar a continuación, no va a tener el rigor y la profundidad que el efectuado respecto del Ministerio Fiscal. El motivo es que actualmente se encuentra en fase de elaboración por esta Institución un estudio en profundidad sobre la situación del sistema de protección de los menores en Andalucía, en el que va a tener cabida un análisis exhaustivo y pormenorizado del funcionamiento de los Servicios de Atención al Niño existentes en las diferentes provincias andaluzas.

Tras meditarlo detenidamente, hemos llegado a la conclusión de que realizar una investigación sobre el Servicio de Atención al Niño, desde una perspectiva tan específica como es la de su relación con los programas de absentismo escolar, no sólo supondría duplicar innecesariamente la labor investigadora de esta Institución respecto de un mismo órgano de la Administración andaluza, sino que además ofrecería una visión necesariamente parcial y sectorial del funcionamiento de este Servicio que, en cierta medida, podría condicionar el resultado del Informe integral sobre el sistema de protección de los menores actualmente en elaboración.

Estos razonamientos justifican que no haya habido una petición formal de información a la Consejería de Asuntos Sociales acerca de la participación del Servicio de Atención al Niño en los programas de absentismo, ni se hayan desarrollado actuaciones de investigación en los distintos Servicios afectados a nivel provincial. Algo que, obviamente, nos ha impedido conocer y analizar la versión de la Administración social andaluza respecto de las numerosas críticas que en relación con el funcionamiento de este Servicio se han formulado por parte de algunos responsables de programas de absentismo.

En todo caso, y aunque suponga ofrecer una visión parcial del problema, consideramos que la trascendencia del papel asignado por todos los expertos al Servicio de Atención al Niño en la resolución de los supuestos de absentismo grave y consentido, nos obliga a dejar cuando menos constancia de las opiniones críticas expresadas por los responsables de los programas respecto del funcionamiento de este Servicio y a ofrecer nuestra propia valoración acerca de las características que debería revestir su participación en la solución de

este importante problema. Todo ello, sin perjuicio de que en el Informe en elaboración, al profundizar en la evaluación del funcionamiento de estos Servicios en relación con la protección de los derechos de los menores en Andalucía se incluya alguna referencia específica al aspecto educativo.

Entrando ya en materia, debemos comenzar señalando que la mayoría de los responsables de programas de absentismo consultados coinciden en hacer una valoración bastante crítica de la participación en los mismos de los respectivos Servicios de Atención al Niño (en adelante SAN), y en destacar la importancia que tiene esta participación para solventar los casos de absentismo grave y consentido.

En efecto, parece existir un acuerdo generalizado en considerar que en los supuestos de absentismo grave y consentido se dan auténticas situaciones de desprotección hacia los menores absentistas, que deberían ser abordadas desde una perspectiva social o asistencial mediante la adopción, por quien tiene las competencias para ello, de alguna de las variadas medidas que el ordenamiento jurídico contempla para las situaciones de desamparo o desprotección de menores. Medidas que en su mayoría corresponde adoptar –o cuando menos impulsar– a la Consejería de Asuntos Sociales y más concretamente, a los correspondientes Servicios de Atención al Niño.

En este sentido, del análisis del esquema de funcionamiento diseñado por los programas de absentismo existentes en las capitales andaluzas cabe deducir que la mayoría de ellos reservan al SAN un papel esencial a la hora de afrontar los supuestos de absentismo grave y consentido. Para ello, articulan fórmulas diversas de derivación de casos con el fin de trasladar al SAN todos aquellos supuestos de absentismo en que han fracasado previamente las medidas normales de intervención con las familias y existen, además, fundamentos razonables para pensar que pudiera existir un riesgo para la integridad de los derechos del menor.

Lamentablemente, del análisis de las Memorias de ejecución de estos mismos programas cabe concluir que una mayoría de ellos valora negativamente los resultados obtenidos en los casos derivados al SAN. Así nos encontramos que en un número importante de capitales se califica la actuación de este Servicio en los casos de absentismo como ineficaz, nula o, en el mejor de los casos, lenta, achacándose mayoritariamente estos malos resultados a supuestas deficiencias en la organización interna de los Servicios, a posibles lagunas en la regulación jurídica de las medidas de protección, o, más frecuentemente, a la existencia de carencias en las dotaciones de medios personales y materiales puestas a disposición de estos órganos.

Entre las críticas recogidas en las Memorias de los programas de absentismo, podemos destacar aquellas que denuncian la existencia de una deficiente coordinación entre estos Servicios y los Servicios Sociales Comunitarios dependientes de los Ayuntamientos. Esta descoordinación –o falta de confianza mutua, como apuntan algunos– se traduce en un innecesario retraso en la adopción de las medidas de protección por parte del SAN. Así, por ejemplo, se denuncia que los responsables del SAN en algunas provincias andaluzas no aceptan la validez de los informes sociales elaborados por los asistentes sociales adscritos a los programas, lo que les obliga a realizarlos nuevamente por medio de su propio personal, con el consiguiente retraso que ello supone para la adopción de las medidas de protección, especialmente si tenemos en cuenta la ya mencionada falta de medios personales que padecen estos Servicios.

Esta ilógica duplicidad de actuaciones conlleva, al parecer, un considerable retraso en la adopción de las medidas de protección, que puede resultar especialmente grave en aquellos supuestos en que el absentismo del menor viene acompañado de otras circunstancias agravantes de su situación, tales como maltrato, mendicidad, prede-lincuencia o iniciación a las toxicomanías.

Resulta oportuno aclarar que, en ocasiones, esta duplicidad de actuaciones puede estar justificada por una deficiente elaboración de los informes sociales por parte de los asistentes sociales adscritos al

programa. Fundamentalmente por no reunir estos informes los estrictos requisitos que el ordenamiento jurídico exige como paso previo a la adopción de unas medidas legales como son las de protección de los menores, que inciden en una esfera tan sensible para los derechos individuales como es la relativa al libre ejercicio de la patria potestad o la tutela por las familias.

Sea como sea, lo cierto es que en nuestros contactos con los responsables de los programas de absentismo hemos podido detectar una buena disposición por su parte a introducir cuantas modificaciones sean necesarias en la forma de elaboración de estos informes para adecuarlos a las exigencias de Asuntos Sociales, lo que nos lleva a pensar que la persistencia de este tipo de situaciones de duplicidad de informes únicamente cabe imputarla a la mencionada falta de coordinación existente entre las Administraciones con competencias en la materia. Una descoordinación, que podría solventarse fácilmente con la celebración de unas simples reuniones técnicas de coordinación entre los responsables a nivel provincial de cada una de las Administraciones implicadas.

Pero la crítica más extendida hacia el SAN es aquella que hace hincapié en la falta de agilidad de estos Servicios para actuar en los casos de absentismo grave y consentido que les son derivados por el programa. Una falta de agilidad que generalmente es imputada a la penuria de medios personales y materiales que, a juicio de los responsables de los programas, padecen estos órganos en relación al ingente volumen de casos que deben atender.

A nuestro entender, posiblemente sea en esta carencia de medios donde esté la explicación para los numerosos supuestos de absentismo en que, tras haber sido derivados al SAN por el programa, permanecen durante meses en sus dependencias sin ser tramitados o son remitidos a los Servicios Sociales Comunitarios para su tramitación. Al parecer, el SAN se ve obligado a establecer criterios de priorización entre los muchos asuntos sometidos a su intervención, lo que provoca que numerosos casos de absentismo sean desestimados o aparcados por entender que no reúnen los requisitos de urgencia y gravedad que justificarían una actuación inmediata.

En nuestra opinión, en la falta de eficacia en el funcionamiento del SAN –cualquiera que sea la causa que la motiva– podría encontrarse la explicación para el hecho de que, hoy por hoy, una mayoría de responsables de programas de absentismo afirme que la vía judicial es la fórmula más eficaz y rápida para solucionar los casos de absentismo grave y consentido, y aboguen decididamente por su utilización. Y ello, aun cuando estos responsables sean perfectamente conscientes de que el recurso a la vía judicial lleva aparejado el peligro de que se propicie la criminalización de unas conductas que podrían tener mejor encuadre y tratamiento en el campo asistencial.

Por nuestra parte creemos que, aunque sea comprensible esta postura, no debe olvidarse que la vía más correcta para solucionar los supuestos de absentismo grave y consentido es la “vía social”, que pasa por la adopción por los órganos competentes de alguna de las diferentes medidas de protección para los casos de desamparo de menores que posibilita la vigente legislación social. Tanto en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, como en la Ley Andaluza de los Derechos y la Atención al Menor se contemplan un elenco de posibles medidas de protección para los menores en situación de desamparo, que nos parecen lo suficientemente amplias y variadas como para permitir graduar perfectamente el nivel de intervención idóneo para cada caso de absentismo grave y consentido. Una utilización racional y ágil de estas medidas permitiría solucionar la mayoría de los casos analizados sin necesidad de tener que acudir a la vía judicial, que quedaría así reservada para los supuestos realmente extremos y para aquellos en que se hace precisa la intervención de un Juez para poder hacer efectiva la medida previamente acordada.

Es por ello, que antes que fomentar la utilización de la vía judicial, creemos que resultaría más útil buscar soluciones que permitan me-

jorar el funcionamiento de los Servicios de Atención al Niño. Estamos convencidos de que una intervención ágil y rápida del SAN en los casos de absentismo que le son derivados permitiría dar solución a muchos supuestos de desprotección de menores que comienzan como mero absentismo y terminan, por no atajarse con rapidez, convirtiéndose en casos graves de delincuencia juvenil, maltrato de menores, drogadicción, etc.

Resulta triste conocer casos de menores absentistas que fueron derivados al SAN por el programa, al entender sus responsables que concurrían en los mismos circunstancias agravantes (predelinuencia, indicios de maltrato, iniciación a las toxicomanías, etc.) que aconsejaban la adopción de medidas preventivas de protección, y

que acabaron finalmente figurando en las crónicas policiales y en las páginas de sucesos de los diarios por no haber sabido darles una solución a tiempo. No nos parece lógico que por una insuficiencia en los fondos destinados a un Servicio se dejen actualmente de atender preventivamente casos suficientemente documentados de menores en situación de riesgo, cuando resulta evidente que estos casos, de no ser solucionados a tiempo, terminan demandando de la sociedad medidas de represión policial y reinserción social que resultan siempre mucho más costosas que las que hubieran podido adoptarse preventivamente, y que además son, con seguridad, mucho más injustas desde un punto de vista social.

## V. PERFIL SOCIOLÓGICO DEL MENOR ABSENTISTA

Como ya hemos comentado, en reiteradas ocasiones, a lo largo de este Informe, dada la vital importancia de la familia y del entorno social en el desarrollo educativo del menor, hemos considerado que un Informe, que pretende analizar el problema del absentismo escolar, difícilmente podría encontrarse completo si no incluyera un estudio de la realidad sociofamiliar que rodea al alumno absentista y que, en la mayoría de los casos, constituye el factor determinante del propio absentismo.

Con esta premisa, nos planteamos la necesidad de abordar, dentro del presente Informe, la realización de un estudio que nos permitiese conocer más de cerca la realidad sociofamiliar en la que se desenvuelve el menor absentista e identificar los factores familiares y ambientales que influyen en mayor medida en la realidad del absentismo escolar. De esta forma, podríamos esbozar los rasgos esenciales de lo que denominamos “perfil sociológico del menor absentista”. Todo ello con el objetivo de determinar en qué medida inciden estos factores en la gravedad y persistencia del absentismo, a fin de tenerlos en cuenta para la determinación de los recursos y actividades que serían necesarios para compensarlos o neutralizarlos.

Partimos de la premisa de que los menores que proceden de un medio desfavorecido, sufriendo graves carencias o limitaciones de recursos económicos, sociales y culturales, están en desventaja y tiene muchas más dificultades para alcanzar un completo desarrollo personal, lo que en el ámbito educativo se traduce en un desinterés por todo lo relacionado con la enseñanza que, en la mayoría de las ocasiones, provoca el absentismo escolar.

El análisis realizado nos ha permitido constatar la absoluta certeza de una afirmación que se repite a lo largo de los informes remitidos desde las distintas instancias administrativas competentes en el ámbito del absentismo escolar, y que reza así: “En la mayor parte de los casos de absentismo escolar, el contexto sociofamiliar de los menores afectados es muy negativo para su desarrollo individual y social”.

### 5.1. Recopilación de los datos: Metodología y muestra seleccionada.

Antes de exponer los resultados concretos del estudio realizado, consideramos oportuno describir brevemente cuál ha sido la metodología utilizada para la elaboración del mismo y cuál ha sido la muestra seleccionada para dicho estudio.

#### 1. Metodología.

Como ya señalábamos en la introducción del Informe, para la elaboración de este estudio sobre el perfil sociológico del menor absentista se prepararon dos cuestionarios, el primero, *Cuestionario A*, que tenía por objeto conocer la realidad social de una determinada unidad familiar, y el segundo llamado *Cuestionario B*, donde se pretendía que se recogieran todos los datos de las familias a nivel local.<sup>34</sup>

En ambos cuestionarios se distinguen dos partes fundamentales, la primera relativa a las características o datos identificativos de la unidad familiar: tipo de familia, número de miembros y de menores de la misma; edad, situación laboral y nivel educativo de los padres o tutores; ingresos anuales de la unidad familiar y otros datos relativos a la vivienda y condiciones de habitabilidad de la misma. La segunda parte se refiere a las diversas problemáticas que se aprecian en la familia, fundamentalmente a nivel social. Por último, señalábamos un apartado para observaciones, con la intención de que los profe-

sionales que realizaran el trabajo de calle expusieran en el mismo aquellos aspectos que consideraran más destacados y que nos permitieran, *a posteriori*, contextualizar de la manera más veraz posible el análisis cualitativo de los datos.

Ambos modelos de cuestionario fueron remitidos a cada una de las ocho capitales andaluzas para su cumplimentación por aquella Administración que, en cada caso, consideramos más involucrada en el problema del absentismo escolar. De esta forma, unos se remitieron a las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia, como es el caso de Granada o Jaén, mientras que otros fueron remitidos a los Ayuntamientos respectivos, caso de Cádiz o Málaga.

Se pretendía que desde cada capital de provincia, se seleccionara una muestra suficientemente representativa de familias con menores absentistas, pertenecientes a las barriadas marginales de dichas capitales. En este sentido, especificamos que la muestra no debería ser aleatoria ni representar exclusivamente a los casos o situaciones más extremas, sino que la misma debería reflejar, en una proporción adecuada, la realidad de la problemática general, la incidencia espacial del problema dentro de la localidad, así como la diversidad de los sectores de población realmente afectados.

A la fecha de realización de este Informe, hemos recibido los resultados del estudio de todas las capitales de provincia, salvo Málaga, desde cuyo Ayuntamiento nos remitieron un estudio realizado por la Universidad en relación con el problema del absentismo escolar que, aunque nos parece muy interesante, lamentamos no poder incluirlo en nuestro Informe por no adecuarse a los parámetros fijados para nuestro estudio, lo que nos impide el contraste con los datos remitidos por otras capitales. Pese a nuestras reiteradas peticiones al Ayuntamiento de Málaga no hemos conseguido que el mismo nos remitiera debidamente cumplimentados los cuestionarios remitidos, lo que nos obliga a excluir a esa capital del presente estudio.<sup>35</sup>

#### 2. Muestra seleccionada.

El total de familias que conforman la muestra seleccionada asciende a 371. Recordamos que se incluyen todas las capitales de provincia salvo Málaga. De esta muestra 20 familias pertenecen a Cádiz, 27 a Córdoba, 150 a Granada, 23 a Huelva, 45 a Sevilla, 62 a Almería y 44 a Jaén.

A continuación señalamos, capital por capital, los rasgos principales de las muestras seleccionadas, según nos han sido detallados por la Administración encargada de elaborar los cuestionarios en sus informes respuesta:

De las 44 familias encuestadas en *Jaén*, el 65,9% pertenece a familias de etnia gitana y el resto a la población en general. La población pertenece a las siguientes barriadas: La Magdalena, San Felipe y el Polígono del Valle. Las fuentes de información para la recogida de datos han sido: los centros escolares, entrevistas personales con el alumno, visitas domiciliarias del trabajador social de los Equipos de Orientación Educativa y las informaciones colaterales de otras instituciones (Servicios Sociales Comunitarios, etc.).

Respecto a *Sevilla*, las 45 familias seleccionadas suponen el 28% del total de familias con las que trabaja el Ayuntamiento en el Proyecto de Absentismo Escolar, cuyos menores tienen un nivel de absentismo medio. Pertenecen a las siguientes zonas: Polígono Sur,

<sup>34</sup> Ver los cuestionarios completos en anexos documentales.

<sup>35</sup> La Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Málaga nos ha remitido, por su parte, un interesantísimo estudio sobre el absentismo escolar en distintas localidades malagueñas, realizado a partir de nuestros cuestionarios, y que ofrece datos muy reveladores sobre la incidencia de este problema en las diferentes zonas de la Provincia. Lamentamos no poder incluir este estudio en el presente informe, dado que el mismo se centra exclusivamente en las barriadas marginales de las capitales andaluzas, en todo caso, valoramos el esfuerzo y el interés mostrado por las autoridades educativas malagueñas en colaborar con esta Institución.

Polígono Norte, Torreblanca y Bellavista. El 53,3% de estas familias pertenece a la etnia gitana y el resto a la población en general (46,7%). El 11% de las familias tienen los hijos en Primaria y el 9% en Secundaria.<sup>36</sup>

En la ciudad de *Córdoba*, las 27 familias seleccionadas para la muestra pertenecen a la barriada de las Palmeras, sin que se nos especifique su pertenencia a algún grupo de población determinado, aunque suponemos, por la barriada de que se trata, que incluirá mayoritariamente a población de etnia gitana.

En *Huelva*, los datos del estudio emanan de los Servicios Sociales Comunitarios y han sido extraídos de las familias atendidas por el Programa de Desarrollo Gitano que gestiona el Ayuntamiento junto con la Coordinadora Provincial de FARA. Las 23 familias encuestadas representan el 75% de la población total de familias de etnia gitana atendidas por el Programa y pertenecen a la barriada de "El Torrejón".

En *Granada* han sido 150 las familias estudiadas. Esta muestra seleccionada supone casi la mitad del total de familias analizadas en el presente estudio y pertenecen a los siguientes barrios: Cartuja, La Paz y Almanjajar. En su mayoría son familias de etnia gitana. Los datos se han recogido desde la Delegación Provincial de Educación y Ciencia, los Servicios Sociales Comunitarios y FARA.

En *Almería* se han seleccionado 62 familias, procedentes de los siguientes barrios: El Puche, los Almendros, la Fuentecica y la Chanca. Desconocemos también la pertenencia de estas familias a algún grupo de población determinado, ya que no se especifica en el informe remitido.

## 5.2 Análisis de los datos.

Es necesario precisar que, lo que en principio se entendía como una simple tarea de análisis de los resultados obtenidos en los Cuestionarios B, que ofrecen datos globalizados sobre las familias de los menores absentistas a nivel local, previo cotejo con los datos individualizados por familias recogidos en los Cuestionarios A para comprobar la inexistencia de errores de cálculo, se convirtió en la realidad en un arduo trabajo de recopilación y análisis cuantitativo de todos los datos recibidos, ya que algunas capitales no realizaron correctamente la labor que tenían encomendada.

Así, por ejemplo, *Córdoba*, *Huelva*, *Cádiz* y *Almería*, tan sólo nos enviaron los cuestionarios individualizados de cada una de las familias seleccionadas (Cuestionarios A), lo que nos obligó a elaborar posteriormente el Cuestionario que llamamos tipo B, donde se engloban los datos de toda la capital. Por el contrario, en el caso de *Córdoba* y *Granada* tan sólo hemos recibido los Cuestionarios B, sin venir acompañados de los Cuestionarios A, lo cual nos ha impedido cotejar las cifras totales con los datos individualizados por familias para comprobar la posible existencia de errores y ha sesgado nuestra visión sobre el proceso de recopilación de los datos.

Por otro lado, hemos tenido diversas dificultades a la hora de interpretar algunos de los apartados de los cuestionarios, fundamentalmente los relativos a situación laboral o nivel educativo de los padres o tutores. Así, por ejemplo, respecto a la situación laboral de los padres o tutores, en *Almería* y *Huelva*, se señalan dos o más ítem para una misma familia: desempleo y economía sumergida... por lo que hemos optado por elegir uno de ellos en función de la relación con otros ítem, como por ejemplo el hecho de no especificar en *Huelva* en la mayoría de los Cuestionarios A, los ingresos anuales de la unidad familiar, lo que nos parecía estaba íntimamente relacio-

nado con el hecho de que la mayor parte de los padres se dedicaran a la economía sumergida, y así lo hemos interpretado.

Todo ello, unido al hecho de que la mayoría de las capitales de provincia, salvo Jaén y Sevilla, no especifican en el apartado señalado para observaciones, ni en el individual ni en el global, las dificultades o apreciaciones específicas que pudieran favorecer la interpretación adecuada de los datos.

Por último, precisar que en los cuestionarios donde se ofrecen datos incompletos, sobre edad, situación laboral o nivel de estudios de los padres o tutores fundamentalmente, hemos completado los datos desconocidos incluyéndolos en el ítem establecido para tal fin: "no se conoce", de los diversos apartados.

Como consecuencia de lo señalado anteriormente, los datos de las distintas capitales que aparecen en este Informe no coinciden en su totalidad con los remitidos desde las diversas Administraciones implicadas, aunque hemos tratado de que representen la realidad de las zonas estudiadas con la mayor fidelidad posible.

### 5.2.1 Características generales de las familias.

#### 1. Tipología de las familias.

	Núm. de familias	%
Nuclear	238	64,1
Monoparental	74	19,9
Extensa	59	15,9

En relación a la tipología de las familias estudiadas, se observa que el 64,1 % de las mismas son nucleares, es decir, que en el domicilio conviven los hijos junto con sus padres. El porcentaje relativo a las llamadas familias monoparentales en las que conviven los hijos junto a su padre o su madre asciende sólo al 19,9 %. Por último, en el 15,9 % de los casos, las familias son extensas, esto es, conviven en el domicilio además de los hijos y los padres, algún ascendiente, hermanos/as o familiar de estos últimos.

En este sentido, y analizando los datos por capitales, destacan *Cádiz* (35%) y *Granada* (22%) por el porcentaje elevado de familias monoparentales, por contra están: *Jaén*, *Córdoba*, *Sevilla* y *Huelva*, donde el número de familias extensas es superior al de monoparentales, dato relacionado con el mayor índice de familias de etnia gitana existente en la muestra analizada en estas capitales.

En la mayoría de las familias extensas existe una gran carencia de normas y una confusión de roles (padres, abuelos, tíos...), que hacen que el menor reciba a menudo mensajes contradictorios o confusos, lo cual influye negativamente en su comportamiento en la escuela.

#### 2. Número de miembros por familia.

	Núm. de miembros	%
Menos de 5	133	35,8
De 5 a 10	209	56,3
Más de 10	26	7
No se conoce	3	0,8

Respecto al número de miembros por familia, vemos que el 56,3% de las mismas tienen entre cinco y diez miembros, el 35,8% menos de cinco y el 7% más de diez. Tan sólo desconocemos el número de miembros del 0,8% de las familias.

<sup>36</sup> Destacar que en el apartado relativo a observaciones, en la mayoría de los cuestionarios remitidos desde esta capital se especifican incluso los objetivos y las actividades que se han realizado con los menores en el Programa de Implementación Escolar.

3. Número de menores por familia.

	Núm. de menores	%
Menos de 3	206	55,5
De 4 a 7	143	38,5
Más de 7	17	4,5
No se conoce	5	1,3

En cuanto al número de menores por familia, el 55,5% de ellas tienen menos de tres hijos, el 38,5% tienen entre cuatro y siete hijos y el 4,5% tienen más de siete hijos, desconociéndose el número de menores de cinco familias lo que supone el 1,3% del total.

En este sentido, destaca Córdoba con un porcentaje superior de familias con más de cuatro hijos, el 59,2%.

Teniendo en cuenta que la mayoría de las familias son nucleares y que la media de miembros de la misma oscila entre cinco y diez, entendemos que la mayoría de ellas son familias numerosas.

4. Edad de los padres o tutores.

	Padre		Madre		Tutor/a	
	Total	%	Total	%	Total	%
Menos de 30 años	49	13,2	92	24,7	-	-
Entre 30 y 50 años	215	57,9	237	63,8	-	-
Más de 50 años	18	4,8	15	4	12	3,2
No se conoce	89	23,9	27	7,2	-	-

En relación a la edad de los padres o tutores el 57,9% de los padres (215) y el 63,8% de las madres (237), tienen edades que oscilan

entre los 30 y los 50 años. Les siguen los que tienen menos de 30 años, con el 24,7% las madres y el 13,2 los padres y por último los que tienen más de 50 años, el 4% de las madres y el 4,8% de los padres.

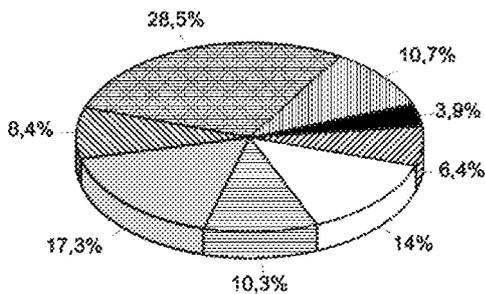
Respecto a los tutores, decir que tan sólo en doce familias se ha especificado la existencia de la figura del tutor, representando un 3,2% del total de familias encuestadas. Así mismo todos los tutores tienen una edad superior a los 50 años.

Se destaca el hecho de que en el 30% de los casos se desconoce la edad de los padres o tutores, siendo la provincia de Almería la que aparece con un mayor número de padres sobre los que se desconoce este dato, 62 padres y 17 madres.

5. Situación laboral de los padres o tutores.

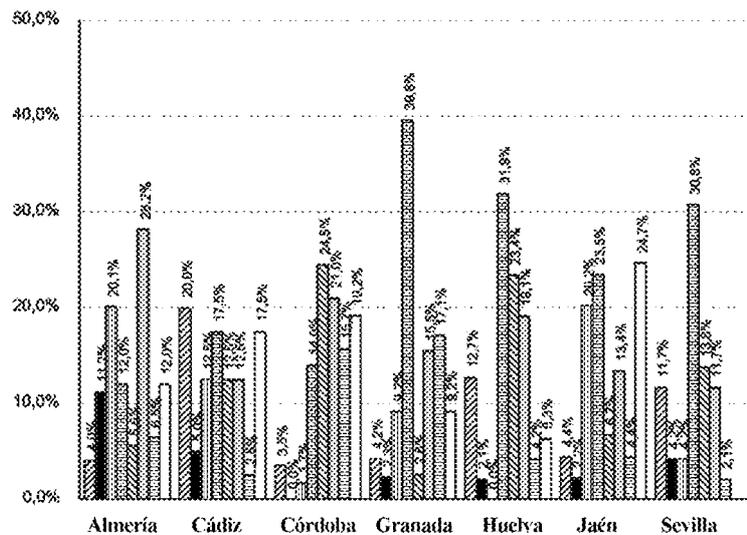
	Padre		Madre		Tutor/a	
	Total	%	Total	%	Total	%
Desempleo	29	7,8	20	5,3		
Trabajo fijo	26	7	4	1		
Trabajo eventual	48	12,9	33	8,8		
Economía sumergida	116	31,2	95	25,6	4	1
Pensionista	28	7,5	30	8	6	1,6
Ama de casa	-	-	131	35,3		
Otros	43	11,5	34	9,1	1	0,2
No se conoce	81	21,8	24	6,4	1	0,2

SITUACIÓN LABORAL DE LOS PADRES O TUTORES



PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE ANDALUCÍA

- Desempleo
- Trabajo fijo
- Trabajo eventual
- Economía sumergida
- Pensionista
- Ama de casa
- Otros
- No se conoce



PORCENTAJE POR CAPITALES

Respecto a la situación laboral de los padres o tutores de los menores absentistas, debemos señalar el elevado porcentaje, el 31,2% de los padres (116), el 25,6% de las madres (95) y el 1% de los tutores, que se dedican a la economía sumergida, es decir, que realizan actividades para obtener ingresos dentro de una situación de desempleo, sin ningún tipo de contrato laboral y sin estar dados de alta en ningún régimen de la Seguridad Social. Destaca Granada donde el 40,6% de los padres y el 37,3% de las madres se dedican a la economía sumergida. Le sigue Sevilla con el 33,3% de los padres y el 31,3% de las madres y también destacamos Huelva con el 47,8% de los padres y el 13% de las madres.

De esta forma, si sumamos los padres y madres de familia que se dedican principalmente a la economía sumergida, se encuentran en el desempleo o, a lo sumo, tienen un trabajo de carácter eventual, el resultado es el siguiente: 51,9% de los padres y el 31,9% de las madres. Si a estos datos le añadimos el hecho de que el 35,3% de las madres son amas de casa, dato íntimamente relacionado con la cultura de la minoría étnica gitana, y que sólo el 7% de los padres y el 1% de las madres tienen un trabajo fijo, podemos afirmar con toda propiedad, que la mayoría de las familias de los menores absentistas no tienen un trabajo estable o están en situación de desempleo, con lo que no cuentan con una fuente ni segura ni suficiente de ingresos económicos para su subsistencia.

En este sentido, la precariedad laboral tiene múltiples consecuencias negativas que influyen en la dinámica familiar, dado que no sólo repercute en el ámbito económico sino que favorece el desarrollo de trastornos en los progenitores (ansiedad, depresión, alcoholismo, etc), que inciden de manera negativa en la atención que deben ofrecer a los menores.

Por otro lado, esta "cultura de supervivencia" a través de la economía sumergida, influye considerablemente en la desmotivación

que presentan la mayoría de estas familias por la educación de sus hijos. En el caso de las niñas, sigue llamando la atención el caso de aquellas que no asisten al colegio porque ayudan en las labores de la casa, contando con la aprobación de las madres.

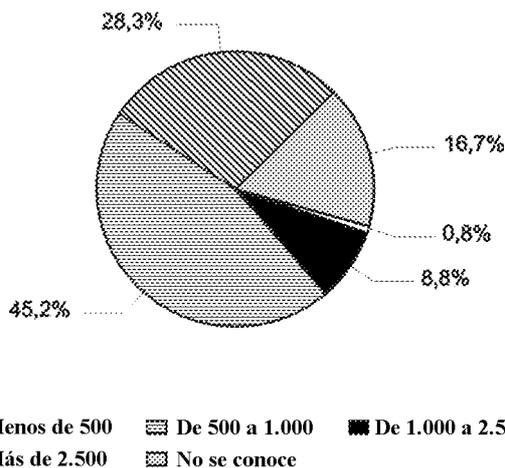
Además, en muchas ocasiones, la incompatibilidad con la escuela viene determinada por la necesidad que tienen los padres de la ayuda de sus hijos en el desempeño de distintas labores. Así ocurre fundamentalmente en muchas familias gitanas, donde se aprecia que el "valor económico" que conceden a sus hijos es muy alto (venta ambulante, cuidado de hermanos, etc.) y supera ampliamente al valor que se concede a la educación de los mismos.

Por último, señalar en relación a los tutores que en su mayoría son pensionistas, el 1,6% –recordemos que todos tenían más de 50 años– seguidos de los que se dedican a la economía sumergida que suponen el 1%.

### 5.2.2 Situación económica de las familias.

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Sevilla	Total
-500	14	9	11	36	1	8	26	105
+500 -1000	33	4	15	94	3	8	11	168
+1000 -2500	1	3	-	10	4	12	3	33
+2500	-	-	-	-	-	3	-	3
N/C	14	4	1	10	15	13	5	62

### INGRESOS ANUALES POR UNIDAD FAMILIAR (en miles de pesetas)



PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE ANDALUCÍA

Por lo que se refiere a los resultados de los datos relativos a los ingresos anuales obtenidos por la unidad familiar, observamos un dato escalofriante: el 73% de las unidades familiares tienen unos ingresos anuales inferiores a un millón de pesetas. Es cierto que el elevado número de personas dedicadas a la economía sumergida hace que la objetividad y fiabilidad de este dato se ponga en duda, no obstante no creemos que la realidad esté muy alejada de las cifras que reflejan los cuestionarios. Esto nos permite ratificarnos en una consideración ya apuntada a lo largo del presente Informe: la escasez de recursos económicos, es decir, la pobreza, incide sobremanera en la problemática del absentismo escolar.

Tenemos que destacar la ciudad de Córdoba donde el 96% de las familias tienen ingresos anuales inferiores a un millón de pesetas, seguida de Granada con el 86% y de Sevilla con el 82%. Huelva destaca por el elevado porcentaje (65,2%) de familias sobre las que se desconocen sus ingresos, seguida de Jaén con el 29,2%, y Almería con el 22,5%.

Señalar que el porcentaje más elevado de familias con ingresos entre el millón y los dos millones y medio de pesetas lo tiene Jaén con un 27,2%, mientras que en el resto de las capitales oscila entre el 5% y el 15%.

De esta forma, podemos afirmar que una de las características principales de las familias de los menores absentistas es la precariedad económica, tienen unos mínimos ingresos económicos que prácticamente no cubren ni las necesidades básicas familiares, es decir, son familias que viven por debajo del umbral de la pobreza.

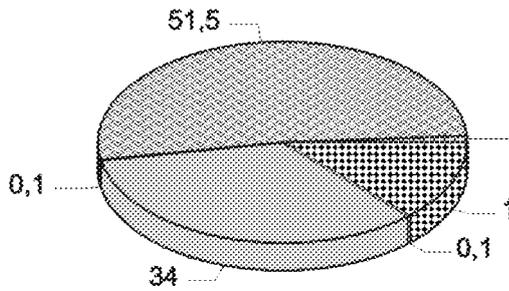
Esta falta de recursos económicos, afecta a todos los miembros de la unidad familiar, en un sentido o en otro, así las relaciones conyugales y paterno-filiales se vuelven conflictivas y los menores a menudo soportan situaciones de tensión y agresividad, complicadas por la carencia de los más elementales medios de subsistencia.

Todo ello, unido a la falta de hábitos adecuados, carencia de normas, falta de afectividad, escasez del material escolar, falta de aseo diario, ropa adecuada, etc. determinan que, a la hora de acceder al colegio, se produzcan situaciones de inadaptación del menor por el rechazo que generalmente provocan estas circunstancias en los demás compañeros.

**5.2.3 Nivel educativo de los padres o tutores.**

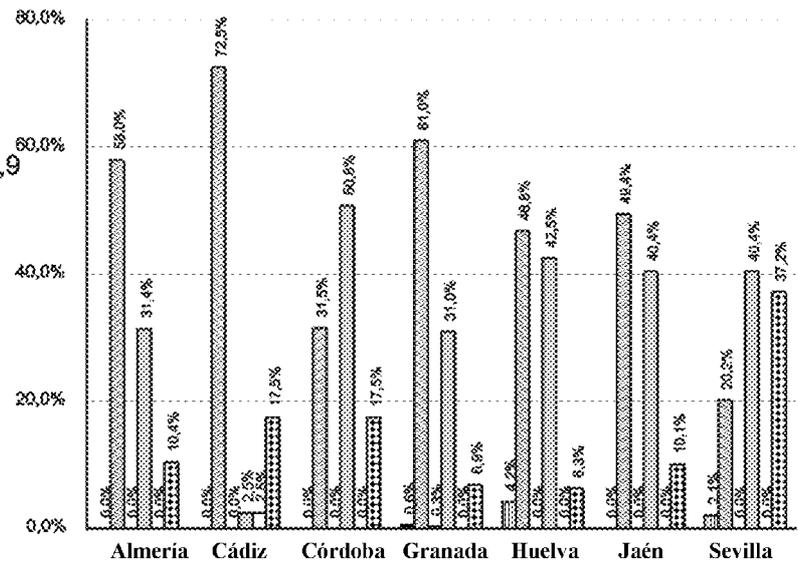
	Padre		Madre		Tutor/a	
	Total	%	Total	%	Total	%
Analfabeto	103	27,7	144	38,8	10	2,69
Estudios Primarios	195	52,5	194	52,2	1	0,2
EGB/Graduado Escolar	3	0,8	4	1	-	-
Bachillerato	-	-	1	0,2	-	-
Estud. Superiores	1	0,2	-	-	-	-
No se conoce	69	18,5	28	7,5	1	0,2

**NIVEL EDUCATIVO DE LOS PADRES O TUTORES**



PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE ANDALUCÍA

- EGB/Graduado Escolar
- Estudios Primarios
- Bachiller
- Analfabetos
- Estudios Superiores
- No se conoce



PORCENTAJES POR CAPITALES

En cuanto al nivel educativo de los padres o tutores, si sumamos el total de analfabetos y los que tienen estudios primarios, se observa que el 80,2% de los padres y el 91% de las madres en el mejor de los casos solamente saben leer y escribir.

El 1,8% de los padres, tiene el graduado escolar o EGB y tan sólo una persona, concretamente un padre, ha cursado estudios superiores de todas las familias estudiadas sobre las que se conoce este dato, lo que supone el 0,2% del total.

En relación a los tutores, el 2,69% (10) son analfabetos y el 0,2 (1), tiene estudios primarios.

Este bajísimo nivel cultural y el elevado porcentaje de analfabetismo, dificulta el acceso al mercado laboral de los adultos de la familia y está íntimamente relacionado con la falta de motivación y el desinterés que estos padres, en general, muestran por los aspectos relativos con el mundo educativo. Además incide negativamente en los menores, ya que la familia no es consciente de la necesidad de la formación como vía para la promoción laboral de sus hijos.

De esta forma, la mayoría de las familias estudiadas se caracterizan por estar alejadas del sistema escolar: no valoran la importancia del material escolar, no acuden a reuniones o tutoría, etc. Esta apatía suele provocar en el menor una actitud de rechazo frente a la escuela que favorece el absentismo y como consecuencia el fracaso escolar.

A este respecto, señalar que, tanto Sevilla como Jaén, especifican en las observaciones de los cuestionarios que es frecuente detectar en las familias una generalizada falta de aprecio por la escolarización de los menores, lo que les lleva a calificarlas como "familias no colaboradoras".

Además, se destaca que en muchas ocasiones en estas familias la máxima aspiración de las niñas es "ser amas de casa", lo que se considera una consecuencia de la "educación machista" que reciben, y explica el desinterés que estas niñas muestran por alcanzar una formación adecuada que les permitiría alcanzar el día de mañana una mínima autonomía personal.

Tenemos que precisar, en relación a los datos remitidos desde Cádiz, que en los ítem referidos al nivel de estudios de los padres o tutores se ha incluido un nuevo ítem que no aparecía en nuestro cuestionario como es el del "analfabetismo funcional". Los datos recogidos bajo esta denominación los hemos sumado a los correspondientes a las personas que tienen estudios primarios.

#### 5.2.4 Características de la vivienda familiar.

	Núm. de familias	%
Vivienda alquilada	99	26,6
Vivienda en propiedad	83	22,3
Otros	168	45,2
No se conoce	21	5,6

En relación a las características de la vivienda familiar, se distinguen dos aspectos: régimen de tenencia y habitabilidad de la misma.

Respecto al régimen de tenencia, en el 45,2% de los cuestionarios aparece señalado el ítem "otros", el 26,6% de las familias reside en viviendas alquiladas, el 22,3% en viviendas de su propiedad y se desconoce el régimen de tenencia del 5,6% de las familias.

Tenemos que precisar, que en el apartado "otros" pretendíamos que se recogieran los datos relativos a las familias que ocupaban viviendas sin título legal, por ejemplo: "ocupas", precaristas, etc. Sin embargo, en la mayoría de los cuestionarios individualizados, cuestionarios A, que hemos podido estudiar se señalaba en este ítem a personas que ocupaban una vivienda de promoción pública, como es el caso de Huelva donde las 23 familias encuestadas residen en

este tipo de viviendas, o bien viviendas de protección oficial, como en Almería (32,2% de las familias).

	Núm. de viviendas	%
Reúne condiciones	224	60,3
No reúne condiciones	117	31,5
No se conoce	30	8

En relación a la habitabilidad de las viviendas, es curioso resaltar que el 60,3% de los casos aparece como viviendas que reúnen condiciones de habitabilidad. Teniendo en cuenta la precariedad laboral, el número de miembros de la familia (entre 5 y 10 miembros en el 56,3% de las familias), las barriadas marginales que se están estudiando y el bajísimo nivel de ingresos de estas familias, este dato se nos antoja sorprendente y contradictorio. No obstante entendemos que su explicación puede encontrarse en el hecho de que las apreciaciones e interpretaciones sobre lo que en realidad constituyen "condiciones de habitabilidad" de una vivienda son muy relativas y dependen esencialmente de quién las realice y de cuál sea el criterio que se utilice como elemento comparativo para su determinación.

Así, una vivienda que de acuerdo al estándar medio de habitabilidad de una zona residencial se consideraría como una vivienda que no reúne condiciones, puede ser considerada como una vivienda digna al analizarla en el entorno urbanístico de una barriada marginal por una persona que trabaja y convive habitualmente en la misma.

En este sentido, se observa que en el cuestionario remitido por Sevilla la mayoría de las viviendas de las familias que residen en la zona sur aparecen como viviendas que presentan unas mínimas condiciones de habitabilidad, aunque se señala que su calificación empeora si se toma en consideración el estado de insalubridad y deterioro en el que se encuentran los bloques donde éstas se ubican. En el caso de viviendas ubicadas en asentamientos de minorías étnicas, como es el caso de El Vacie en Sevilla, se destaca la existencia de numerosos casos de chabolismo. Es importante a este respecto señalar que el 2,5% de las familias gitanas de Sevilla viven en chabolas.

Por otro lado, es importante señalar que, tanto en Sevilla como en Huelva, se especifica en algunos Cuestionarios la situación de hacinamiento que sufren algunas familias de estas capitales.

Cuando las viviendas no reúnen las condiciones de habitabilidad adecuadas las repercusiones negativas hacia el menor pueden ir desde la falta de espacio para realizar las tareas y la ausencia de intimidad, hasta una deficiente higiene personal y la dificultad para descansar al tener que compartir la cama con otros miembros de la familia. Todas estas circunstancias provocan frecuentes problemas de salud, suelen favorecer el rechazo de los compañeros de clase (mal olor, aspecto desastrado) y disminuyen la capacidad de rendimiento escolar del menor, afectándole no sólo física sino psíquicamente.

#### 5.2.5 Problemáticas sociofamiliares detectadas.

	Núm. de familias	%
Predelinencia infanto-juvenil	44	11,8
Trastornos de conducta del menor en la familia	61	16,4
Trabajo infanto-juvenil	32	8,6
Indicios de maltrato físico-psíquico hacia el menor	25	6,7
Negligencia o abandono hacia el menor	164	44,2

	Núm. de familias	%
Carencia de normas o falta de hábitos	327	88,1
Disfunción o conflicto familiar	131	35,3
Enfermedad física-psíquica de los padres o tutores	77	20,7
Toxicomanías de los padres o tutores	81	21,8
Delincuencia	55	14,8

Por último, destacamos las problemáticas sociofamiliares más frecuentes en las familias de los menores absentistas.

En este apartado hemos seleccionado una serie de problemas o situaciones problemáticas, que podríamos clasificar en tres grupos. En primer lugar, se encontrarían los problemas relacionados directamente con la dinámica familiar: la carencia de normas o hábitos en la familia y las disfunciones o conflictos familiares. En segundo lugar, estarían los problemas derivados de situaciones que dependen directamente de los padres o tutores, como las toxicomanías, la delincuencia, las enfermedades psíquicas o físicas padecidas por los mismos y las actuaciones negligentes o el abandono y los indicios de maltrato físico y psíquico hacia el menor. Por último, estarían los problemas directamente originados o padecidos por el menor, donde se encontrarían los que hemos determinado en llamar: trastornos de conducta, situaciones de predelinuencia y trabajo infanto-juvenil.

Hemos de reseñar que en la mayoría de las unidades familiares estudiadas se han detectado diversas problemáticas de las señaladas anteriormente, es decir, son familias multiproblemáticas. La carencia de normas, el abandono del menor y los conflictos familiares constituyen las problemáticas más frecuentes que condicionan la vida de los menores que integran estas familias.

De esta forma, la carencia de normas o falta de hábitos de una familia ha constituido la problemática con mayor incidencia de las distintas señaladas en el estudio. El 88,1% de las familias se caracterizan por la ausencia de una serie de reglas necesarias para la convivencia y para el desarrollo adecuado de las funciones domésticas. Todo ello referido a la falta de organización sobre el uso del tiempo libre e incumplimiento de obligaciones y deberes cotidianos, por ejemplo: horario de entrada y salida de los menores, arreglo de la casa, tiempo dedicado a ver la televisión, horarios inadecuados para levantarse y acostarse, etc. A esto habría que añadirle una serie de hábitos inadecuados a nivel sanitario: no acudir a revisiones médicas, automedicación, vacunaciones incompletas, etc.

Todos estos hábitos inciden negativamente en la educación y desarrollo de los menores.

En el 44,2% de las familias, los menores están inmersos en situaciones que impiden un desarrollo evolutivo adecuado, destacando las situaciones de abandono hacia el menor: menores desatendidos en sus necesidades básicas: nutrición, higiene... y todo ello no sólo condicionado por la falta de recursos económicos, como señalábamos anteriormente, sino como consecuencia de la dejadez o negligencia de algunas familias.

Además de estos problemas, en el 35,3% de los casos, estas familias viven conflictos y dificultades graves: de pareja, generacionales... que "rompen" la armonía de las relaciones familiares.

Por otro lado, merecen destacarse los problemas relacionados con las toxicomanías, incluidos los problemas de alcoholismo, de los padres o tutores, que aparecen en un 21,8% de las familias.

Las enfermedades y/o discapacidades físicas o psíquicas padecidas por los cabezas de familia afectan a un 20,7 % de las familias estudiadas: Padres o tutores afectados por una enfermedad crónica grave, enfermos mentales agresivos, Sida, hepatitis, gran invalidez, etc., todas estas situaciones distorsionan gravemente la dinámica fa-

miliar afectando al menor que en muchas ocasiones debe ejercer tareas en el hogar propias de un adulto, que dificultan su acceso al colegio.

El 16,4% de las familias incluyen menores que padecen trastornos de conducta, entendidos como manifestaciones en el comportamiento que causan disturbios y no son concordantes con la edad de los mismos: niños agresivos con los hermanos, niños rebeldes o incapaces de cumplir normas en casa...

En el 14,8% de las familias se han detectado problemas relacionados con la delincuencia, es decir, familias en las que alguno de los miembros realiza actividades delictivas con habitualidad, por ejemplo: tráfico de droga, hurtos, etc., también se incluyen situaciones relacionadas con estas actividades como: padres cumpliendo condena, padres pendientes de juicio, etc. En este sentido tenemos que destacar que en Sevilla, del total de familias estudiadas en esta capital el 13,3% tiene algún miembro adulto en prisión.

Por otro lado, lo que hemos llamado predelinuencia infanto-juvenil, entendida como una conducta antisocial del menor, aparece en un 11,8% de los casos. Nos referimos a menores que realizan pequeños hurtos, actos de vandalismo, etc.

En este sentido, destacamos que, según los datos recabados en Granada, el 70% de los jóvenes delincuentes y con problemas de toxicomanía tienen en común una alta tasa de absentismo y abandono escolar temprano. Estas circunstancias aceleran los procesos de marginación en los que se encuentran inmersos.

En relación a lo que hemos determinado llamar trabajo infanto-juvenil, debemos decir que aparece este problema en el 8,6% de las familias estudiadas. En este apartado pretendíamos que se señalaran las situaciones en las que los menores se ven obligados por sus padres a responsabilizarse de determinadas cargas familiares, por ejemplo: cuidado de hermanos menores, tareas del hogar, ayudar a sus padres en el trabajo (venta ambulante, trabajo temporero...), etc. En este sentido, es necesario precisar que, en algunos cuestionarios A de capitales donde aparecen observaciones –por ejemplo Sevilla–, se especifica que muchos menores tienen que cuidar hermanos y realizar tareas domésticas, sin que aparezca señalado el ítem correspondiente en el apartado de trabajo infanto-juvenil. Entendemos que en estos casos no se ha interpretado adecuadamente el contenido de este ítem, lo que puede falsear el resultado de la encuesta.

Por último, señalar que en el 6,7% de las familias se han detectado indicios de maltrato ya sea físico o psíquico hacia los menores que las integran.

En este sentido, se señala en Sevilla que el 11% de las familias estudiadas están consideradas de alto riesgo, con indicadores de desprotección de menores que han generado las correspondientes denuncias por las administraciones competentes.

Por último, señalar que todos estos indicadores sobre las diversas problemáticas familiares repercuten negativamente en el desarrollo del menor, máxime cuando en la mayoría de las familias confluye más de un problema al mismo tiempo y además se encuentran inmersos en un entorno social que no favorece la integración del menor en su proceso normalizador (delincuencia, toxicomanías, marginación, prostitución, etc).

### 5.3 Perfil sociológico del menor absentista.

Después de establecer las características generales de las familias de los menores absentistas, y a modo de conclusión, vamos a señalar los elementos esenciales que conforman lo que hemos determinado llamar "el perfil sociológico del menor absentista", en función de los rasgos sociales que aparecen más destacados en el estudio.

Nos encontramos básicamente ante familias de tipo nuclear, compuestas por una media de miembros que oscila entre 5 y 10. Con

menos de tres menores y con unos padres cuya edad oscila entre los 30 y los 50 años.

Los padres, en el mejor de los casos, sólo saben leer y escribir, y se dedican por lo general a actividades laborales propias de la economía sumergida, contando con unos ingresos económicos anuales inferiores a un millón de pesetas, con lo que padecen serias dificultades económicas para subsistir.

Además, estas familias se encuentran inmersas en situaciones multiproblemáticas donde imperan la carencia de normas, el abandono hacia el menor y los conflictos familiares.

Todo ello, unido a la consideración generalizada de la familia como la máxima responsable de la situación del menor, de su proceso de socialización, de la evolución de su personalidad y de su formación, nos lleva a concluir que resulta imprescindible trabajar en aquellos aspectos que refuerzan la capacidad de las personas y los grupos

familiares, ya que el apoyo a las familias es condición indispensable para lograr eficazmente objetivos preventivos y promocionales en la salud, la cultura, la convivencia, la integración social y por supuesto la educación; en definitiva para avanzar en la calidad de vida y la igualdad de oportunidades.

De este modo, podemos concluir diciendo que la dimensión individual y escolar del problema del absentismo, están a su vez condicionadas por otros factores localizados fuera de la escuela, en el entorno inmediato del alumno, la familia, el barrio, el grupo social al que pertenece. Factores externos al entorno escolar que pueden llegar a impedir el adecuado desarrollo del proceso de aprendizaje del menor. Es necesario conocerlos y tenerlos en cuenta para poner en práctica los recursos necesarios para compensarlos o neutralizarlos desde la escuela y en coordinación con otras instancias no educativas: Servicios Sociales, vivienda, inserción laboral, etc.

## VI. CONCLUSIONES

### 6.1 Valoración.

Uno de los principales objetivos que esta Institución se marcó al iniciar la elaboración del presente Informe fue el de ofrecer, como colofón a la investigación realizada, una evaluación estadística lo más exacta posible del grado real de incidencia que el absentismo escolar tenía dentro del sistema educativo andaluz. Nada nos parecía más lógico que concluir un Informe relativo al absentismo escolar ofreciendo datos y cifras contrastados y fiables sobre los porcentajes de absentismo existentes en las distintas provincias andaluzas y en el total de la Comunidad Autónoma.

Éramos conscientes, al fijarnos este objetivo, del inconveniente que supondría para su consecución la inexistencia –ya conocida– de datos globales sobre el absentismo en Andalucía que contasen con el respaldo oficial de la Administración, o cuando menos ofreciesen unas mínimas garantías de fiabilidad. Sin embargo, cuando optamos por centrar nuestro estudio exclusivamente en las barriadas marginales de las grandes capitales andaluzas pensamos que, cuando menos, al término de nuestra investigación podríamos ofrecer datos y cifras contrastadas acerca de las zonas supervisadas, que nos permitirían, mediante el uso de técnicas de extrapolación, ofrecer una visión bastante aproximada de la realidad estadística del problema en las distintas capitales andaluzas, y por extensión en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

Lamentablemente, hoy nos vemos obligados a reconocer que nuestro empeño ha sido inútil y nuestro esfuerzo baldío. En efecto, nos resulta materialmente imposible ofrecer en estos momentos un análisis estadístico del fenómeno absentista en Andalucía que, no sólo cuente con las garantías de rigor y fiabilidad que resultan exigibles para un análisis de esta naturaleza, sino que además cumpla con los requisitos de calidad que esta Institución requiere para dar su aval.

El motivo para este fracaso no hay que buscarlo, sin embargo, en una falta o insuficiencia de datos y cifras sobre el problema absentista en Andalucía. Antes al contrario, obran en nuestro poder numerosos documentos oficiales elaborados por distintas Administraciones con competencias a nivel local en temas de absentismo –Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia, Delegaciones Provinciales de Asuntos Sociales y Ayuntamientos– que ofrecen abundante información sobre casos de absentismo, obtenida a partir de multitud de estudios realizados sobre este problema por parte de los profesionales que diariamente se encargan de luchar contra esta lacra social. Estos documentos están, a su vez, repletos de datos, cifras, porcentajes y tasas de absentismo.

Por tanto, disponemos de abundante documentación sobre la incidencia del absentismo en cada una de las capitales andaluzas, desglosados por zonas, barriadas, centros docentes e incluso por grupos de población.

En consecuencia, resulta evidente que el motivo de nuestro fracaso al intentar ofrecer una evaluación estadística del absentismo existente en Andalucía, no hay que buscarlo en una carencia de datos al respecto –existen en abundancia–, sino en la constatación de que *dichos datos se han obtenido sin que previamente se hayan unificado los criterios sobre el cálculo del absentismo por parte de las distintas Administraciones Públicas*. En efecto, tras analizar los primeros informes recibidos de las Administraciones Públicas hemos podido constatar que existe una total disparidad de criterios entre las mismas a la hora de determinar cuándo un alumno debe ser considerado absentista y, por tanto, puede pasar a engrosar las estadísticas locales al respecto.

Así, en unas capitales se considera que un alumno absentista es aquel que contabiliza más de cinco faltas de asistencia a clase en un determinado período, mientras en otras capitales el porcentaje de faltas se eleva hasta las diez o se reduce a tres faltas. Tampoco hay uniformidad a la hora de fijar el período temporal a que ha de referirse el cálculo de faltas: para unos el período debe ser de un mes, para

otros el cálculo debe ser trimestral, y, por último, los más concienzudos, realizan cálculos quincenales. Otro grave problema surge en relación con la determinación de sí el porcentaje de absentismo debe calcularse sobre el total de la población en edad escolar –lo cual incluiría a los alumnos no escolarizados–, o si, por el contrario, debe calcularse sobre el total de alumnos matriculados en centros docentes. También es objeto de controversia la determinación de los niveles educativos que deben ser incluidos en el cálculo del absentismo. Así, en unas estadísticas se incluyen a todos los alumnos matriculados cualquiera que sea su nivel educativo, en otras únicamente se incluye a los escolarizados en Educación Primaria, y, por último, hay otras que incluyen a todos los alumnos comprendidos en el tramo de edad de escolarización obligatoria (de 6 a 16 años).

Esta falta de unidad de criterio, además, no se produce sólo entre diferentes Administraciones, lo que nos hubiese permitido escoger a alguna de ellas como referente para elaborar una estadística común de las capitales analizadas, sino que la disparidad se da incluso dentro de una misma Administración, entre sus distintas Delegaciones Provinciales. El colmo fue comprobar que hasta a nivel estrictamente local, es decir dentro de una misma capital, existían casos en que la Delegación Provincial de una determinada Consejería utilizaba diferentes criterios para calcular el nivel de absentismo según de que barriada se tratase.

Así, por ejemplo, hemos recibido informes en los que una Administración cifraba el nivel de absentismo en una determinada capital en el 4%, mientras que para otra capital ese porcentaje se elevaba hasta el 15%. A la vista de estas cifras, nuestra primera conclusión fue pensar que en la primera capital el nivel de absentismo no era preocupante y, por tanto, los programas de erradicación funcionaban aceptablemente, mientras que en la segunda capital el porcentaje era muy elevado y resultaba imprescindible mejorar la eficacia de los programas de absentismo. Sin embargo, cuando profundizamos en el análisis de estas cifras nos encontramos con la sorpresa de que en la primera capital el criterio utilizado para considerar a un alumno como absentista era de diez faltas al mes, mientras que en la segunda bastaban tan sólo tres faltas en el mismo período para incluir a un menor en la estadística de absentismo. Lógicamente las conclusiones finales fueron muy diferentes.

Ante este panorama, ofrecer en este Informe el heterogéneo conjunto de cifras y datos que obran en nuestro poder, desglosados por capitales y barriadas, con la pretensión de que sirvan para calibrar con rigurosidad la gravedad del problema absentista en Andalucía, nos parece que, aparte de ser un ejercicio casi imposible desde el punto de vista de la técnica prospectiva, comportaría asumir el riesgo de que estas cifras fuesen utilizadas como referentes para el diseño de estrategias de lucha contra el absentismo o para calibrar la eficacia o ineficacia de determinados programas de absentismo, sin tomar en consideración la falta de rigor con que las mismas han sido obtenidas.

No es por tanto, repetimos, la inexistencia o insuficiencia de datos o cifras la que nos impide hacer una evaluación estadística de la incidencia del absentismo en las capitales andaluzas, sino la disparidad en los criterios utilizados para su determinación. Resulta materialmente imposible hacer un estudio comparativo del absentismo en las barriadas de las capitales andaluzas partiendo de los datos facilitados por las Administraciones Públicas, por cuanto los mismos han sido obtenidos con criterios diferentes y, en muchos casos, absolutamente contradictorios.

Esto nos lleva a plantearnos, como primera conclusión del presente Informe, la necesidad de instar de la Administración competente –que a nuestro juicio sería la Consejería de Educación y Ciencia– la conveniencia de elaborar un criterio uniforme para determinar el concepto de menor absentista, que contemple todas las circunstancias

que concurren en el mismo y todos los parámetros que deben considerarse para su cálculo estadístico. Este criterio único debería comunicarse a todas las Administraciones implicadas en el problema del absentismo y debería servir como instrumento básico de trabajo para la elaboración de un estudio en profundidad sobre la incidencia del absentismo en Andalucía.

Consideramos que contar con datos ciertos y fiables sobre el índice de absentismo en las distintas zonas de Andalucía es un requisito indispensable para poder diseñar, organizar y ejecutar políticas eficaces de intervención frente a este problema. No alcanzamos a entender cómo se puede planificar la distribución territorial de los medios económicos, personales y materiales destinados a los programas de lucha contra el absentismo escolar, si previamente no se conoce cuál es la incidencia real que este problema presenta en las diferentes zonas del territorio andaluz, y, por tanto, cuáles son las necesidades reales existentes en las mismas.

De igual modo, entendemos que no resulta factible realizar una evaluación comparativa, que resulte mínimamente fiable, acerca del grado de efectividad y nivel de resultados que presentan los diferentes programas de absentismo puestos en marcha en los municipios andaluces, si previamente no se realiza una unificación de los criterios

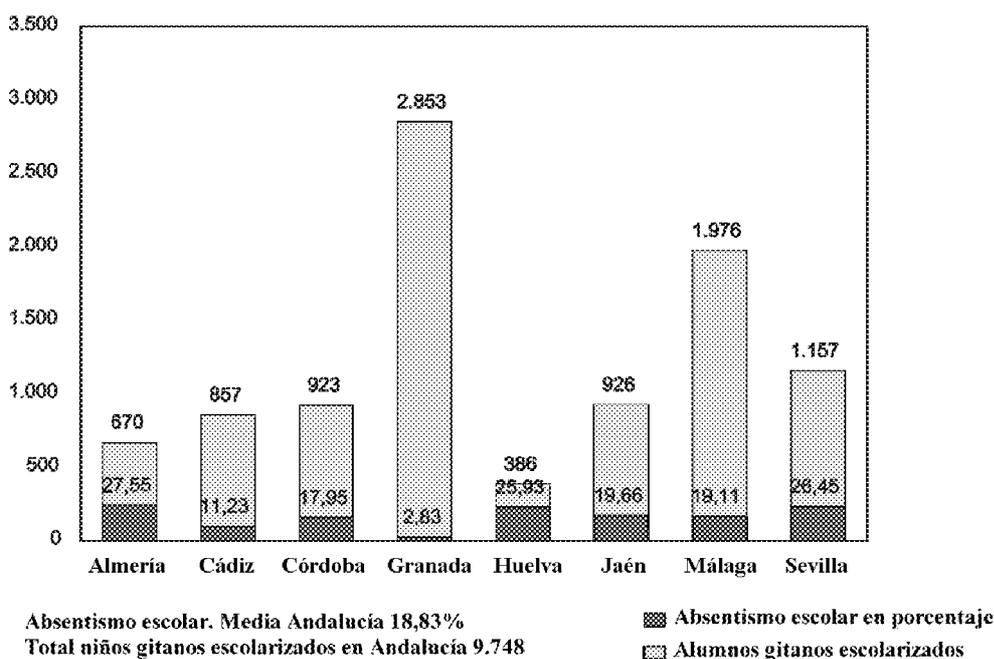
que deben servir para calcular el absentismo existente en cada localidad al inicio y al fin de la ejecución de los programas, y para decidir cuándo un caso de absentismo debe ser considerado como caso resuelto.

Esta idea de la unificación de criterios en torno al fenómeno absentista la desarrollaremos más ampliamente en el siguiente apartado.

Volviendo al tema de la evaluación estadística del problema absentista en Andalucía, debemos decir que los únicos datos globales de que disponemos que nos parecen –con reservas– de una mínima fiabilidad, son los referidos a la tasa de absentismo existente entre la población escolar de etnia gitana. Estos datos proceden de un estudio realizado por la Consejería de Asuntos Sociales en colaboración con FARA, y en el marco del Programa de Apoyo a la Escolarización Infantil Gitana. (Es éste un programa dedicado específicamente a la lucha contra el absentismo escolar gitano, cuya financiación corre por cuenta de la citada Consejería y se ejecuta principalmente por esta Asociación gitana). Según este estudio la tasa de absentismo entre los alumnos gitanos en edad escolar (de 6 a 16 años) ha descendido desde el 29,7% registrado en 1997, hasta el 18,8% calculado en el año 1998. Distribuido este porcentaje por provincias nos daría los siguientes resultados:

## LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS GITANOS

### Por provincias. Número de alumnos y porcentaje de absentismo



Como puede observarse, el absentismo entre la población infantil gitana ha experimentado un considerable descenso en el breve plazo de un año, que viene a sumarse a los ya habidos en años anteriores, y que han posibilitado que el índice de absentismo haya pasado desde un, ciertamente escalofriante, 90% –estimado en 1989 cuando se puso en marcha el programa–, hasta el actual 18,8%. Una reducción que evidencia el éxito del programa, y que, a nuestro juicio, demuestra la efectividad de aquellos programas de absentismo que cuentan con un marco mínimamente estable de gestión y financiación. Ello no obstante, y aun reconociendo los éxitos obtenidos hasta la fecha, no debemos olvidar que sigue siendo muy elevado el porcentaje de alumnos gitanos que incurrir en el absentismo, por lo que sería necesario continuar profundizando en la lucha contra este problema en el seno de la comunidad gitana.

Hemos considerado que estos datos sobre la población gitana presentan cierta fiabilidad ya que están avalados oficialmente por la Consejería de Asuntos Sociales. Ello no obstante, debemos precisar que desconocemos el criterio de niño absentista que se ha utilizado para el cálculo del nivel de absentismo, por lo que no nos atrevemos a extraer conclusiones definitivas sobre la efectividad real del programa o su nivel de resultados. Lo único que sabemos con certeza es que en esta estadística no se recogen los datos sobre niños gitanos que permanecen sin escolarizar y que algunas fuentes (FARA concretamente) calculan en torno a los 10.000 niños, una cifra similar a la de los niños gitanos actualmente escolarizados según el estudio.

Como conclusión, debemos lamentar la imposibilidad de ofrecer datos fiables sobre la incidencia real del absentismo en las capitales

andaluzas, pero nos parece un ejercicio de seriedad el omitir cifras y datos que pueden ser erróneos o inducir a confusión.

En todo caso, y aunque no podamos avalarlo con las oportunas estadísticas, sí consideramos conveniente ofrecer nuestras impresiones y valoraciones sobre la incidencia que esta problemática tiene en las capitales y barriadas investigadas, utilizando para ello las informaciones obtenidas a lo largo de estos meses de trabajo, en los que hemos tenido ocasión de entrevistarnos con un sinnúmero de responsables de programas de absentismo, directores de colegios, representantes de asociaciones e instituciones sin ánimo de lucro y simples ciudadanos que, por vivir en esas zonas, resultan afectados de una u otra forma por este problema.

En este sentido, nos atrevemos a decir que el problema del absentismo en Andalucía, extrapolando lo observado en las barriadas marginales de las grandes capitales andaluzas, debe ser calificado como un *problema grave para el futuro educativo y social de Andalucía*. Sentado esto, debemos añadir que, pese a la gravedad de este problema, *la actuación administrativa* frente al problema del absentismo *debe calificarse de aceptable*.

Aclarando estas ideas, debemos señalar, en primer lugar, que el absentismo en Andalucía es, a nuestro juicio, un *problema grave* por cuanto las cifras de que disponemos relativas a su incidencia en las capitales investigadas –por muy contradictorias y heterogéneas que resulten– demuestran que existe un elevado porcentaje de absentismo en la mayoría de las barriadas más deprimidas de esas capitales. Un absentismo que se concentra, de forma muy significativa, entre los alumnos matriculados en centros docentes declarados como “Centros de Actuación Educativa Preferente”, por lo que afecta principalmente a aquellos menores que, por sus condiciones personales y sociales, se integran en lo que se ha venido en denominar “colectivos marginales”.

No obstante, debemos reconocer a la vista de los datos disponibles, que si el porcentaje de absentismo se calcula a nivel global para una determinada capital puede arrojar cifras que revelen una incidencia menor en relación al total de alumnos escolarizados en los distintos centros docentes existentes en la misma. Esto podría llevarnos a cuestionar la gravedad real de este problema. Sin embargo, si tomamos en consideración exclusivamente el porcentaje de absentismo existente en las barriadas marginales de esa misma capital, podremos comprobar que su incidencia supera en la mayoría de los casos los niveles que pueden ser considerados como aceptables para una sociedad con nuestro actual nivel de desarrollo, por lo que únicamente podría ser calificado este problema como grave.

Como muestra de lo que decimos, vamos a ofrecer una serie de datos extraídos aleatoriamente de los informes oficiales remitidos a esta Institución por las Administraciones competentes en las distintas capitales andaluzas. Unos datos que, pese a lo heterogéneo de los criterios empleados para su cálculo, creemos que son suficientemente ilustrativos de la gravedad que, a nuestro juicio, presenta el problema del absentismo en Andalucía:

– Sevilla: porcentajes de absentismo en las barriadas marginales de la capital:<sup>37</sup>

* Zona del Polígono Sur	23% del alumnado.
* Zona del Polígono Norte	15% del alumnado.
* Zona Torreblanca	24% del alumnado.
* Zona de Bellavista	28% del alumnado.
* Zona de Palmete	3% del alumnado.

– Málaga: casos detectados en distritos de Málaga capital:<sup>38</sup>

* Portada Alta	38 casos.
* Carretera de Cádiz	46 casos.

* Puerto de la Torre	150 casos.
* Vélez Málaga	139 casos.
* Palmilla	174 casos.
* Centro	49 casos.

– Jaén: porcentaje de absentismo en centros declarados de Actuación Educativa Preferente:<sup>39</sup>

* Muñoz Garnica	11,75%.
* Ruiz Jiménez	8,32%.
* San Felipe	9,97%.
* E.U. El Tomillo	20,92%.

– Huelva: Porcentaje de absentismo en los centros ubicados en barriada de El Torrejón:<sup>40</sup>

* C.P. Andalucía	3,70%.
* C.P. Onuba	17,29%.

– Granada: Porcentaje de absentismo en los principales centros docentes atendidos por el programa:<sup>41</sup>

* La Paz	39,2%.
* Fray Luis de Granada	28,5%.
* IES Cartuja	43,6%.
* Amor de Dios	78,8%.
* Luisa de Marillac	31,2%.

– Córdoba: porcentaje de absentismo en los centros de las barriadas más afectadas:<sup>42</sup>

* Las Palmeras	4%.
* Moreras	4%.
* Sector Sur	5%.

– Cádiz: porcentajes más significativos de absentismo referidos a centros docentes adscritos al programa de absentismo:<sup>43</sup>

* Adolfo de Castro	6,88%.
* José León de Carranza	7,11%.
* Ntra. Sra. de la Paz	5,86%.
* Carmen Jiménez	8,43%.
* Andalucía	5,48%.

– Almería: porcentaje total de alumnos absentistas en los centros docentes ubicados en el barrio de Chanca-Pescadería, 12,5%.<sup>44</sup>

A la vista de estos datos, y por muy inexactas que puedan ser las cifras ofrecidas, creemos que no resulta exagerado considerar como muy elevados los porcentajes de absentismo existentes en las barriadas marginales de las capitales andaluzas. Unos datos que consideramos perfectamente extrapolables al resto de municipios de nuestra Comunidad Autónoma con problemáticas similares.

Por otro lado, y continuando con la aclaración de las ideas antes expuestas, consideramos que el absentismo es un *problema grave desde el punto de vista educativo*, porque está demostrada la relación directa que existe entre una elevada tasa de absentismo y un alto porcentaje de fracaso escolar y abandono prematuro del sistema edu-

<sup>39</sup> Datos procedentes del informe remitido por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Jaén.

<sup>40</sup> Datos procedentes del informe remitido por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Huelva.

<sup>41</sup> Datos extraídos de la Memoria del Proyecto Contra el Absentismo Escolar en el Distrito Norte.

<sup>42</sup> Datos procedentes del informe remitido por la Delegación Provincial de Educación y Ciencia en Córdoba.

<sup>43</sup> Datos extraídos de la Memoria del Programa para el Desarrollo Educativo y Social de los Menores, elaborada por el Ayuntamiento de Cádiz.

<sup>44</sup> Datos extraídos de la Memoria del Programa de Absentismo Escolar Zona Chanca-Pescadería, elaborado por el Ayuntamiento de Almería.

<sup>37</sup> Datos ofrecidos por los responsables de los Equipos de Orientación Educativa de Sevilla en la reunión mantenida en la sede de la Delegación Provincial de Educación y Ciencia.

<sup>38</sup> Datos obtenidos del Informe-Resumen del Programa de Intervención Socio-Educativa en Absentismo Escolar.

cativo por parte de los menores. Dos de las principales lacras de nuestro actual sistema educativo.

La existencia de estos elevados porcentajes de absentismo en las barriadas marginales de Andalucía revela –a nuestro entender– un cierto fracaso del sistema educativo andaluz, al menos en lo que se refiere a la pretensión de hacer efectivo el mandato de la Logse de fomentar la integración en el sistema de los colectivos de alumnos que presentan mayores carencias educativas. Una integración, para cuya consecución la propia Logse prevé la posibilidad de adopción de una serie de medidas educativas de compensación de desigualdades, entre las que destacan las labores de proacción y las adaptaciones curriculares para los alumnos con necesidades educativas especiales.

Pero además, este alto porcentaje de absentismo resulta doblemente preocupante desde un punto de vista educativo, si tomamos en consideración el dato –sociológicamente comprobado–, de que aquellos menores que en mayor medida incurrir en absentismo proceden por lo general de familias cuyos padres fueron a su vez absentistas. Dicho de otro modo, el alto absentismo que hoy presenta nuestro sistema educativo es una premonición clara del nivel que el mismo puede tener el día de mañana si no se adoptan con urgencia las medidas necesarias para evitarlo.

Por último, consideramos que el absentismo escolar es un *problema grave desde el punto de vista social* porque es un hecho constatado que un número elevado de menores absentistas, posiblemente como consecuencia de la limitación que ese absentismo provoca en sus posibilidades de empleo y promoción personal y profesional, terminarán engrosando las estadísticas del paro, la marginación, e incluso, la delincuencia. Situaciones, todas ellas, de hondo calado social y con graves repercusiones para la normal convivencia ciudadana.

Pese a todo, debemos ratificarnos en la consideración antes manifestada de que la actuación que realizan las Administraciones Públicas con competencias en materia de lucha contra el absentismo escolar para prevenir y erradicar este problema, merece ser calificada, a la luz de los datos aportados por la investigación realizada, como *aceptable*.

Esta consideración positiva de la actuación administrativa obedece a la constatación de que existe un alto grado de concienciación entre los responsables de las Administraciones competentes respecto de la importancia que tiene el problema absentista para nuestra sociedad y respecto a la necesidad de adoptar medidas eficaces para su erradicación. Una concienciación que no se queda sólo en el campo de las declaraciones de principios, sino que además se está traduciendo en actuaciones concretas de lucha contra el absentismo escolar.

Una muestra clara de esta traslación al ámbito de la actuación práctica de la concienciación de la Administración ante el problema absentista, la encontramos en la existencia de un número muy significativo de municipios andaluces que cuentan con programas en ejecución destinados a la lucha contra el absentismo escolar. Unos programas que, por lo general –no siempre–, presentan un acertado diseño de estrategias de intervención y un correcto nivel de organización, gestión y ejecución, que están posibilitando la obtención de importantes logros en la prevención y reducción de las tasas de absentismo.

En este sentido, debemos decir que la mera existencia de estos programas en la mayoría de la capitales estudiadas y la efectividad mostrada por la mayoría de ellos, nos permite mostrarnos cautamente optimistas sobre la evolución del problema del absentismo escolar en nuestra Comunidad Autónoma.

No obstante, conviene precisar que siguen existiendo municipios en Andalucía que carecen de programas de absentismo, pese a sufrir una fuerte incidencia de este problema, y otros en los que, pese a existir estos programas, los mismos presentan importantes deficiencias en su diseño, organización, gestión o ejecución, que determinan un nivel de resultados bastante escaso. Precisamente por la existencia de carencias y deficiencias en las actuaciones administrativas de lucha

contra el absentismo escolar es por lo que nos hemos limitado a calificar las mismas únicamente como aceptables.

En este sentido, dedicaremos el próximo apartado a ofrecer nuestras conclusiones acerca del funcionamiento de los programas de absentismo existentes en Andalucía, partiendo para ello de la determinación de las características que, a nuestro juicio, debería tener un programa de absentismo para que fuera realmente efectivo. Esto permitirá conocer –por comparación con lo expuesto en el capítulo III– cuáles son las deficiencias y carencias que presentan los programas actualmente existentes en las capitales andaluzas, a la vez que nos permitirá exponer cuáles son las medidas que creemos necesarias para su corrección. A estos efectos, reservaremos el último apartado del presente capítulo para concretar, en forma de Recomendaciones y Sugerencias, cuáles son las propuestas de mejora y perfeccionamiento de la actuación administrativa con que esta Institución pretende contribuir a la lucha de todos frente al problema del absentismo.

## 6.2 Conclusiones.

EL objetivo fundamental del presente Informe era realizar una evaluación de las actuaciones que las Administraciones Públicas andaluzas realizan en relación con el problema del absentismo escolar. A tal fin, hemos supervisado las características y funcionamiento de los diferentes programas de absentismo existentes en las capitales andaluzas.

Una vez finalizado nuestro trabajo, la primera conclusión que hemos podido extraer del mismo se refiere a la constatación de la existencia de una gran diversidad en la forma de organización, gestión y ejecución entre los distintos programas existentes en Andalucía. Una diversidad, que revela la inexistencia de un modelo único de programa de absentismo que haya servido como referencia para el diseño de los diferentes programas existentes en la Comunidad Autónoma. En efecto, todos los programas examinados presentan particularidades propias que los diferencian de los demás, ya sea en su diseño o en su forma de organización, gestión o ejecución. Unas particularidades, que no siempre se explican por la necesidad de adaptar un esquema común previo a las peculiaridades locales, sino que en la mayoría de los casos son una simple consecuencia de la inexistencia de ese modelo común que sirva como referente general para el diseño de estos programas.

Ahora bien, esta diversidad no impide que puedan identificarse una serie de elementos comunes que se repiten en una mayoría de programas, hasta el punto de configurar un esquema organizativo común que podría servir de base para el diseño de lo que podría ser el modelo único de programa andaluz de absentismo. Sea como sea, lo cierto es que actualmente no existe tal modelo y que, como consecuencia de ello, lo que prima es la diversidad entre los programas de absentismo existentes.

Precisamente esta diversidad de programas, unida a la falta de un modelo común de ámbito regional que nos pudiera servir como referente valorativo, se constituye en el principal inconveniente para el desarrollo del presente apartado en el que, como anunciamos antes, pretendemos ofrecer una serie de conclusiones generales sobre el funcionamiento de los programas de absentismo en Andalucía, que nos sirvan para señalar cuáles son las principales deficiencias y carencias que padecen los programas actualmente existentes en las capitales andaluzas, y cuáles son las alternativas y las soluciones que esta Institución propone para corregirlas.

En este sentido, creemos que no tiene mucho sentido desgranar un rosario de posibles deficiencias y carencias detectadas en los programas investigados, sin que previamente hayamos determinado un modelo de programa de absentismo al que puedan referirse compa-

rativamente dichas deficiencias. Hacerlo así, podría conducir a una exposición de conclusiones bastante caótica, poco clarificadora y, sobre todo, nada constructiva. Por este motivo, y también para evitar reiteraciones innecesarias respecto de lo ya expuesto detenidamente en el capítulo III, hemos pensado que resultaría más oportuno dedicar el presente apartado a exponer con el mayor detenimiento posible los distintos aspectos que, a nuestro juicio, deberían configurar el modelo de programa de absentismo de aplicación para toda Andalucía, aprovechando la exposición de cada uno de estos aspectos para señalar las principales deficiencias que, en relación con los mismos, presentan los programas investigados.

Para una mejor sistemática expositiva, distinguiremos en nuestra exposición los siguientes aspectos:

1. Aspectos normativos.
2. Aspectos organizativos.
3. Aspectos financieros.
4. Aspectos de gestión y ejecución.
5. Aspectos educativos.

### ***1. Aspectos normativos:***

Todas las actuaciones administrativas encaminadas a la prevención y lucha contra el absentismo escolar deberían contar con un adecuado soporte normativo. Esto implica la elaboración de un conjunto de disposiciones en las que se regulen y ordenen todos los aspectos que confluyen en los denominados programas de absentismo.

Dado el carácter preeminentemente educativo del problema absentista, y sin perjuicio de sus connotaciones sociales, creemos que debería ser la Administración educativa, y más concretamente la Consejería de Educación y Ciencia, la que asumiera la tarea de desarrollar normativamente los aspectos esenciales relacionados con el absentismo escolar, que pasarían a formar parte del ordenamiento jurídico educativo.

En la cúspide de este esquema normativo creemos que debería encontrarse la anunciada «Ley de Solidaridad en la Educación», como referente normativo último y principal de todas las actuaciones administrativas tendentes a la compensación de desigualdades en el ámbito educativo. En este sentido, consideramos que dicha Ley –actualmente en proceso de aprobación– debería incluir una referencia a los programas de absentismo como una más de las actuaciones administrativas a desarrollar dentro del ámbito de la solidaridad en la educación y, más concretamente, dentro del área de actividades para la compensación de desigualdades. Una regulación que debería incluir una referencia a aspectos esenciales para la lucha contra el absentismo escolar, como son la colaboración interadministrativa y la financiación de los programas de absentismo.

A este respecto, conviene señalar que en el Anteproyecto de la citada Ley, al que ha tenido acceso esta Institución, se contienen una serie de estipulaciones que, de mantenerse en el texto definitivo, permitirían dar respuesta a estas necesidades. Así, en el capítulo I del título II de dicho Anteproyecto se contiene una enumeración de los principales programas y actuaciones de compensación educativa a desarrollar por la Administración educativa, incluyéndose entre ellos los siguientes:

«Programas de seguimiento escolar de lucha contra el absentismo para garantizar la continuidad del proceso educativo, con especial atención a la transición entre las distintas etapas educativas.»

Esta simple mención nos parece suficiente para otorgar carta de naturaleza a los programas de absentismo y para configurarlos como instrumentos necesarios de la política educativa, cuya existencia sería obligatoria en todos los municipios andaluces como medida de compensación de desigualdades en el ámbito educativo.

También el Anteproyecto de Ley da respuesta a lo largo de su articulado a los problemas derivados de la necesidad de una colaboración interadministrativa en la lucha contra el absentismo y al pro-

blema de la financiación de los programas. Así, y por lo que se refiere a la colaboración interadministrativa, el título III, bajo la rúbrica «De la Colaboración Institucional», recoge las siguientes premisas:

«Artículo 23. *De las Administraciones Públicas.*

1. La planificación, desarrollo y evaluación de las actuaciones que en desarrollo de la presente Ley impliquen a distintas Administraciones Públicas se realizará de modo coordinado y con directrices comunes en toda la Comunidad Autónoma.

2. La Administración educativa articulará sus actuaciones con las que a su vez realicen distintas Consejerías de la Junta de Andalucía para garantizar una atención de mejor calidad a los alumnos y alumnas que por diversas razones se encuentren en situación de desventaja.

3. La articulación de tales actuaciones implicará la coordinación de los recursos materiales y humanos con objeto de aumentar la rentabilidad y eficacia de los mismos.

4. Reglamentariamente se decidirá la distribución de los servicios, tratamientos y prestaciones que han de desarrollarse en colaboración o específicamente por cada una de las Consejerías.

Artículo 24. *De la Administración Local.*

Las Administraciones locales podrán colaborar con la Administración educativa en el desarrollo de los programas de compensación educativa contempladas en esta Ley, específicamente en los programas de erradicación del analfabetismo de las personas adultas, en los programas de seguimiento del absentismo escolar, en las actuaciones dirigidas al alumnado de familias temporeras y en la inserción sociolaboral de los jóvenes con especiales dificultades de acceso al empleo.

Artículo 25. *De la colaboración social.*

Se podrán formalizar convenios de colaboración con federaciones, asociaciones de padres y madres de alumnos, asociaciones sin ánimo de lucro y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de las acciones en esta Ley contempladas.»

Estos principios de colaboración institucional constituyen principios generales aplicables a todas las actuaciones de compensación de desigualdades educativas, por lo que son igualmente predicables de los programas de absentismo escolar. Creemos que estos preceptos esbozan un marco idóneo para la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas, cuya traslación al ámbito del absentismo sería absolutamente indispensable, habida cuenta que las connotaciones sociales que tiene el mismo, demandan, para su solución, de una actuación coordinada de todas las Administraciones que ostentan competencias en el campo de lo social.

Por lo que se refiere a la financiación de los programas de absentismo, el título IV del Anteproyecto estipula en su artículo 26 lo siguiente:

«Las actuaciones de compensación educativa previstas en esta Ley se financiarán con cargo a las aplicaciones presupuestarias existentes en los distintos Programas de Gasto del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, así como con aquellos fondos procedentes de entidades públicas o privadas que contribuyan a la financiación de planes, programas y actuaciones específicas para el ejercicio de la solidaridad en el ámbito educativo.»

Este precepto sirve perfectamente como referente para la elaboración de un plan de financiación de los programas de absentismo, en el que tengan participación todas las Administraciones con competencias en la materia.

De aprobarse definitivamente la Ley de Solidaridad en la Educación con un contenido similar al que presenta en su Anteproyecto, creemos que podría considerarse cumplida la primera premisa para la lucha contra el absentismo escolar, cual es la existencia de un referente normativo claro dentro del ordenamiento educativo que contemple como obligatoria la existencia de dichos programas y los incardine explícitamente dentro del marco de las actuaciones de solidaridad en la educación.

Entendemos que la promulgación de esta norma permitirá acabar con una de las principales carencias que actualmente tienen los programas de lucha contra el absentismo escolar, cual es la ausencia de una norma que prevea la obligatoriedad de su existencia en todos los municipios andaluces. Una carencia que puede ser la principal responsable del hecho de que capitales andaluzas como Huelva o Córdoba carezcan actualmente de dichos programas, limitándose a realizar actuaciones puntuales de lucha contra el absentismo, que ni obedecen a un diseño lógico, ni responden a una planificación previa.

Ahora bien, aun siendo importante, no creemos que la ordenación normativa de los programas de absentismo deba limitarse a una mera determinación en la Ley de Solidaridad en la Educación de las directrices generales que deben orientar los mismos, sino que es necesario que además estas directrices generales se desarrollen mediante las oportunas disposiciones de rango reglamentario, a fin de que puedan concretarse los distintos aspectos de organización, gestión y ejecución de estos programas.

En este sentido, resultaría necesaria la regulación detallada, mediante las oportunas disposiciones reglamentarias, de aquellos aspectos que se consideren básicos para un correcto funcionamiento de los programas de absentismo, y que, a nuestro juicio, serían los siguientes:

- Determinación del concepto de menor absentista.
- Identificación de las Administraciones que necesariamente deben intervenir en los programas de absentismo.
- Fijación de un régimen de financiación para las actuaciones administrativas de lucha contra el absentismo.
- Determinación de los principios de organización de los programas de absentismo.
- Determinación de los criterios básicos de gestión de los programas de absentismo.
- Determinación de las directrices esenciales para la ejecución material de los programas de absentismo.
- Fijación de criterios para la selección y contratación del personal adscrito a los programas de absentismo (educadores, asistentes sociales, monitores, etc.).
- Determinación de los criterios de derivación de casos de absentismo desde los centros docentes a los programas de absentismo, y desde los programas a otros organismos como el Servicio de Atención al Niño o el Ministerio Fiscal.

La regulación de estos aspectos podría hacerse, bien a través de una única Orden de la Consejería de Educación y Ciencia cuya finalidad fuera la ordenación general de los programas de absentismo en el marco de las actividades de solidaridad en la educación, o por medio de una serie de órdenes, instrucciones y/o circulares, que regulasen de forma separada cada uno de estos aspectos. Esta Institución sería más partidaria de la regulación en una norma única de todos los aspectos que concurren en los programas de absentismo, siempre y cuando la misma fuese suficientemente detallada y recogiese todos los aspectos precisados de regulación.

A modo de resumen, debemos decir que consideramos necesaria la regulación normativa de los programas de absentismo en el marco del ordenamiento jurídico educativo. Dicha regulación debería estar presidida por la Ley de Solidaridad en la Educación, que debería otorgarles la condición de programas obligatorios incluidos dentro de las actividades de compensación de desigualdades en la educación, y desarrollarse mediante disposiciones normativas de rango reglamentario, en las que se detallan todos los aspectos necesarios para una adecuada organización, gestión y ejecución de los programas de absentismo.

## 2. Aspectos organizativos:

Debería estructurarse un esquema organizativo para la gestión y ejecución de los programas de absentismo, con una jerarquización de forma piramidal, que permitiera racionalizar el funcionamiento

de dichos programas, dotar de coherencia al sistema y evitar las actuales disfuncionalidades en su ejecución. Este esquema debería contar con un órgano central con competencias en toda la Comunidad Autónoma, y con órganos de gestión a nivel provincial y local.

En la cúspide del sistema debe encontrarse un órgano cuyas competencias se extiendan a todo el territorio de la Comunidad Autónoma y cuya principal función sea la de coordinar las actuaciones de los órganos encargados de la gestión y ejecución de los programas a nivel provincial y local. En nuestra opinión, este órgano central del sistema debería incardinarse funcionalmente dentro de la Consejería de Educación y Ciencia, con dependencia directa de la Dirección General de Formación Profesional y Solidaridad en la Educación, ya que debemos insistir en que el problema que se trata de atender es eminentemente educativo y tiene un claro componente de solidaridad que permitiría su inclusión dentro de los órganos de gestión de los programas de educación compensatoria.

A este órgano central correspondería la determinación de las líneas básicas de actuación que han de regir los programas de absentismo, la fijación de los criterios de financiación y el establecimiento de las fórmulas de control en la ejecución de los mismos. Creemos que debería contemplarse en su composición la colaboración de la Consejería de Asuntos Sociales y de una representación de las Entidades Locales, dado el importante papel que estas Administraciones desempeñan en la financiación y ejecución de los programas.

Una de los cometidos esenciales de este órgano sería la elaboración de un programa tipo de absentismo escolar, que debería servir de referencia para los programas que posteriormente se articulasen a nivel local. En este programa tipo deberían definirse las distintas fases de intervención, las competencias que asumen en relación con las mismas cada una de las Administraciones intervinientes, los criterios de derivación de casos al programa –incluidos los parámetros para definir el concepto de menor absentista–, criterios para la evaluación de resultados, ámbito espacial y personal de aplicación de los programas y circunstancias que justifican la derivación de casos al Servicio de Atención al Niño y al Ministerio Fiscal.

Junto al diseño del programa tipo de absentismo, este órgano central debería acometer la elaboración de una serie de modelos de documentos que sirvieran para su utilización por los responsables de los programas en las diferentes fases de intervención. A nuestro juicio, deberían elaborarse los siguientes modelos de documentos:

a) Documento de derivación al programa: se elaboraría por los centros docentes y sería remitido a los responsables del programa. En él se incluirían:

- Parte de incidencias educativas: en este documento los centros docentes reflejarían las faltas de asistencia a clase de los alumnos referidas al marco temporal que previamente se determinase.

- Informe educativo del menor absentista: incluiría todos los datos personales y académicos del menor absentista.

- Informe de intervención: detallaría los contactos realizados por el centro docente con la familia del menor para solucionar el problema, especificando el resultado de los mismos.

b) Informe de intervención social: se elaboraría por los responsables del programa y en él se recogerían las actuaciones realizadas por los profesionales del Equipo de Absentismo con las familias de los menores para solventar el problema. En él se incluirían:

- Informe social: detallaría las circunstancias sociales del menor y su familia.

- Informe de intervención: detallaría las actuaciones realizadas por los asistentes sociales con la familia del menor y las medidas adoptadas para solventar el problema, especificando el resultado de las mismas.

c) Documento de derivación al SAN y a la Fiscalía de Menores: Se elaboraría por los responsables del programa y en él se incluirían todos los documentos anteriores, así como cualquier otro que estos órganos requieran para su intervención.

Junto a estos documentos de tramitación, se deberían elaborar otra serie de modelos para actuaciones concretas a realizar en las distintas fases de intervención, tales como:

– Escrito de comunicación a la familia: Se elaboraría por el centro docente y se remitiría a la familia. Incluiría una relación de las faltas de asistencia del alumno, una referencia legal y pedagógica sobre el deber y la importancia de la asistencia a clase del menor, y una solicitud de entrevista con la familia para tratar el problema.

– Escrito de advertencia a las familias: Se elaboraría por los responsables del programa y sería entregado por los asistentes sociales a las familias de los menores absentistas. En él se incluiría una referencia al deber legal de escolarizar a los menores y una advertencia sobre las consecuencias legales de su incumplimiento.

Continuando con el esquema organizativo de los programas de absentismo, debemos decir que, a nuestro juicio, en cada una de las ocho provincias andaluzas debería existir un órgano encargado de coordinar los programas de absentismo a nivel provincial. Con carácter general, creemos que este órgano debería estar incardinado funcionalmente dentro de las distintas Delegaciones Provinciales de la Consejería de Educación y Ciencia, por los motivos antes expuestos.

En estos órganos provinciales deberían tener participación todas las Administraciones implicadas en la financiación, gestión y ejecución de los mismos en cada provincia, a saber:

- Delegación Provincial de la Consejería de Educación y Ciencia.
- Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales.
- Diputación Provincial.
- Representantes de los municipios.

Entre sus funciones estaría la de coordinar los distintos programas locales de absentismo para evitar disfuncionalidades entre los mismos, controlar su ejecución y evaluar los resultados obtenidos. También debería asumir la tarea de recabar los fondos para la financiación de los programas y distribuirlos entre los mismos en función de sus necesidades y del grado de incidencia de la problemática absentista en la localidad, fiscalizando el destino dado a estos fondos.

A nivel local la gestión de los programas de absentismo debería asumirse por las Comisiones Municipales de Absentismo Escolar, que serían los órganos encargados de adaptar el programa tipo de absentismo a las peculiaridades del problema absentista existente en cada localidad. También se encargarían de seleccionar al personal responsable de la ejecución material de los programas (educadores, asistentes sociales y monitores), supervisar la ejecución material del programa y evaluar sus resultados.

La ejecución concreta de los programas de absentismo en los diferentes municipios quedaría encomendada a los profesionales incorporados al programa, que conformarían el denominado Equipo de Absentismo.

Uno de los principales problemas detectados en los programas analizados es la inexistencia de un criterio común entre los mismos en lo que se refiere a cuáles deben ser las Administraciones intervinientes. Así, en unas capitales intervinen de forma coordinada las Administraciones educativa, social y local, mientras que en otras sólo intervinen algunas de estas Administraciones. También existen capitales en las que, participando todas las Administraciones competentes, cada una actúa de forma aislada sin que exista una adecuada coordinación entre las mismas.

A nuestro juicio, una premisa esencial para un adecuado funcionamiento de los programas de absentismo es que se delimite claramente el marco de cooperación y colaboración en que debe desarrollarse la participación en los mismos de todas las Administraciones que, por razón de sus competencias, deben intervenir en su gestión y ejecución. A este respecto, resultaría fundamental que se elaborase un convenio de colaboración interadministrativa para la lucha contra el absentismo escolar, en el que participasen todas las Administraciones involucradas en el problema y en el que se definiesen claramente las

competencias y responsabilidades concretas que asume cada una de ellas respecto de los programas en ejecución.

La creación de un esquema organizativo común para la ejecución de los programas de absentismo debe llevar aparejada la unificación de todos los programas actualmente en funcionamiento que tengan por objeto, directo o indirecto, la lucha contra el absentismo escolar. Esta unificación cabría postularla para los numerosos programas asistenciales diseñados tanto por la Consejería de Asuntos Sociales, como por los Ayuntamientos andaluces en el marco de los Servicios Sociales Comunitarios y que tienen como objetivo directo o indirecto la lucha contra el absentismo escolar. Estos programas deberían integrarse dentro del programa común de absentismo, sin perjuicio de que se desgajasen de los mismos aquellos aspectos asistenciales que no se relacionan directamente con el problema absentista y pudieran tener un tratamiento autónomo.

Se trata en definitiva de evitar las duplicidades que actualmente se detectan en el campo de las actuaciones administrativas de lucha contra el absentismo, poniendo en común los medios personales y materiales previstos por las Administraciones públicas para la consecución de unos objetivos que son básicamente coincidentes con el perseguido por los programas de absentismo.

### **3. Aspectos financieros:**

Uno de los principales problemas que enfrentan los programas de absentismo actualmente existentes en Andalucía es el relativo a la inseguridad de sus fuentes de financiación. Así, hemos podido comprobar como algunos de los programas supervisados tuvieron que ser suspendidos en su ejecución durante algún año, no por haberse detectado fallos en su ejecución o por haber desaparecido el problema absentista en la localidad, sino por el simple hecho de haberse operado un cambio en los criterios de actuación de alguna de las Administraciones financiadoras, que trajo como consecuencia la supresión de la aportación de fondos a los programas de absentismo.

Tal es el caso actualmente de los fondos provenientes de la Consejería de Asuntos Sociales, que financian los programas de absentismo en determinadas barriadas de las grandes capitales andaluzas en el marco del denominado Plan de Barriadas de Actuación Preferente. Ha bastado un mero anuncio acerca de un posible cambio en la orientación de este Plan para que los responsables de programas que venían desarrollándose desde hacia varios años con gran éxito se planteen su posible desaparición al ponerse en peligro su fuente principal de financiación.

Actualmente la financiación de los programas corre de cuenta principalmente de las distintas Administraciones intervinientes: Consejería de Educación y Ciencia, Consejería de Asuntos Sociales y Entidades Locales (Ayuntamientos y Diputaciones). El problema es que ninguna de ellas tiene un presupuesto específicamente destinado a estos programas, sino que, en la mayoría de los casos, los fondos que finalmente revierten en los programas de absentismo se incluyen dentro de partidas presupuestarias destinadas a financiar programas más amplios o simplemente dentro de los créditos de personal.

Así, la Consejería de Educación y Ciencia no cuenta con una partida específica y estable para financiar de forma genérica los programas de absentismo, sino que su aportación se produce en el marco general de la financiación destinada a los Equipos de Orientación Educativa para la realización de actividades del Área de Compensatoria. Debiéndose añadir, como fuente de financiación adicional, el pago, con cargo al capítulo I de créditos de personal, de los salarios de educadores y asistentes sociales adscritos por los EOE a los Equipos de absentismo.

Por lo que se refiere a la Consejería de Asuntos Sociales, ya hemos mencionado que su financiación de los programas de absentismo se produce en el marco del Plan de Barriadas de Actuación Preferente, lo que implica que únicamente se financian programas de absentismo cuando los mismos se desarrollan en aquellas barriadas

que son objetivo de dicho Plan. Por otro lado, existe la financiación concreta del Programa de Apoyo a la Escolarización Infantil Gitana, que ya hemos señalado que, aun siendo un programa específico de absentismo, no es un programa general puesto que sus actuaciones se limitan a una determinada población o grupo social.

Por su parte, las Entidades Locales suelen incluir los fondos destinados a financiar actuaciones de lucha contra el absentismo dentro de las partidas presupuestarias destinadas con carácter general a los Servicios Sociales, sin perjuicio de que, en ocasiones, existan partidas asignadas específicamente a financiar un programa que tiene la lucha contra el absentismo como unos de sus objetivos.

Esta fragmentación y dispersión de los fondos destinados a financiar los programas de absentismo, es la causa inmediata de que los mismos no gocen de la estabilidad necesaria para poder acometer proyectos de intervención a medio y largo plazo que rentabilicen y racionalicen las inversiones realizadas. Por ello, estamos convencidos de que conseguir una financiación específica para los programas de absentismo, mediante la unificación de los partidas presupuestarias destinadas por las distintas Administraciones Públicas a tal fin, que además estuviese dotada de una mínima estabilidad en su cuantía y en su duración, supondría un gran avance en la mejora de la efectividad de la lucha contra el absentismo escolar.

Otro de los factores que en mayor medida incide negativamente en la ejecución de los programas de absentismo, y que se relaciona directamente con el anteriormente expuesto, es que se refiere a la inestabilidad laboral de los profesionales encargados de la ejecución material de los programas.

En efecto, ocurre con frecuencia que el personal que conforma los Equipos de Absentismo (educadores, asistentes sociales, monitores, etc.), no sólo ha sido seleccionado y contratado por diferentes Administraciones, sino que además su permanencia se hace depender de la vigencia de determinados programas, planes o proyectos, gestionados por dichas Administraciones, y con cargo a los cuales perciben sus retribuciones. Esto determina que cualquier cambio en los criterios de intervención social de las Administraciones contratantes, o cualquier modificación operada en el programa, plan o proyecto del que estos profesionales dependen financieramente, tenga una incidencia directa en el funcionamiento del propio programa absentista al afectar a las personas encargadas de su ejecución material.

Los principales problemas que se derivan de esta situación son los siguientes:

–Cambios continuos en los profesionales destinados a los Equipos de Absentismo.

–No incorporación de estos profesionales a los Equipos de Absentismo hasta tanto no se produce la aprobación definitiva del presupuesto que financia el programa del cual dependen y en base al cual son contratados.

A este respecto, debemos decir que la continuidad en la ejecución de los programas de absentismo es un requisito esencial para la eficacia y el nivel de resultados de los mismos. Y esa continuidad no sólo implica que el programa se mantenga en ejecución a lo largo de los años, sino que además debe existir una cierta estabilidad en la composición de los Equipos encargados de su ejecución. No debemos olvidar que el absentismo tiene sus raíces en la existencia de profundos problemas sociofamiliares en el entorno de los menores absentistas. Unos problemas, cuyo tratamiento exige de la intervención de profesionales que, además de conocer el ambiente social en que deben desenvolverse, sean capaces de ganarse la confianza, el respeto, e incluso el aprecio, de las familias y de los propios menores afectados. Unas premisas que exigen para su existencia de un mínimo de tiempo.

Es imposible que un asistente social consiga buenos resultados en su intervención con las familias de los menores absentistas si no se le concede un tiempo razonable para conocer el medio social donde debe actuar, cuáles son las problemáticas reales de las familias

y cuál es la situación personal del menor. Por otro lado, estos profesionales requieren de un período mínimo de preparación y formación antes de poder realizar con efectividad su trabajo. Por ello, resulta absurdo y gravemente contraproducente que la composición de los equipos profesionales de absentismo se vea sometida a continuos cambios, simplemente porque se ha agotado el programa con cargo al cual venían siendo contratados algunos de los profesionales que lo integran o porque se considere necesario el despido de algunos de ellos para evitar que adquieran fijeza en las plantillas de las Administraciones que los contratan.

Otro elemento que distorsiona gravemente el funcionamiento de los programas es el relativo a la fecha de inicio de sus actuaciones. En efecto, un programa de absentismo para ser verdaderamente eficaz debe comenzar sus actuaciones coincidiendo con el inicio del curso escolar, ya que está demostrado que la intervención preventiva con alumnos absentistas que faltan al inicio del curso es mucho más eficaz que cualquier intervención posterior cuando ya el alumno acumula un importante retraso escolar. El problema es que muchos de los profesionales de los Equipos de Absentismo no son contratados hasta tanto no se aprueba presupuestariamente el programa del cual dependen financieramente. Algo que normalmente no se produce hasta el inicio del ejercicio presupuestario –esto es a principios de enero–, por lo que no pueden incorporarse al programa hasta esa fecha, dificultando, o incluso impidiendo, la puesta en marcha del mismo al inicio del curso escolar.

Es por ello, que consideramos esencial para un adecuado funcionamiento de los programas de absentismo el que estos gocen de un sistema de financiación estable que evite las situaciones que antes hemos descrito. Una financiación que permita asegurar la continuidad temporal de los programas mientras estos resulten necesarios y que posibilite una estabilidad del personal contratado para su ejecución que rentabilice las inversiones realizadas en su preparación y formación y asegure la eficacia de su intervención.

Para conseguir este objetivo, debemos insistir, una vez más, en la necesidad de que se elabore un convenio entre las Administraciones competentes en la materia, en el que se determinen de forma clara cuáles son los compromisos de financiación que cada una asume y se establezcan garantías claras para asegurar su cumplimiento. Los fondos que cada Administración apruebe deberían estar específicamente destinados a la financiación de programas de absentismo, sin perjuicio de que cada Administración los impute al crédito presupuestario que tenga por conveniente. El objetivo fundamental de este convenio debe ser obtener la garantía de una financiación estable y suficiente de los programas de absentismo que los ponga al margen de cualquier alteración en la orientación de políticas sectoriales por parte de las Administraciones financiadoras.

Estos convenios de financiación deberían tener un reflejo a nivel provincial y local, y los mismo deberían incorporar criterios de reparto de fondos y fórmulas para la fiscalización del gasto.

#### **4. Aspectos de gestión y ejecución:**

La investigación realizada en las capitales andaluzas en relación con este problema nos ha permitido comprobar que existe una gran diversidad entre los programas de absentismo actualmente en funcionamiento en lo que se refiere a los cauces y procedimientos de intervención. Ello no obstante, y dentro de la gran diversidad de programas de absentismo existentes, es posible encontrar un buen número de elementos comunes en cuanto a los criterios de gestión y ejecución que se utilizan por los mismos.

Para exponer nuestras conclusiones sobre los distintos aspectos de gestión y ejecución de los programas de absentismo existentes en Andalucía, hemos optado por seguir un esquema expositivo que comenzaría con una reflexión acerca de cuáles deberían ser, a nuestro juicio, los criterios básicos de gestión y ejecución a seguir por un

programa tipo de absentismo, aprovechando la descripción de cada uno de estos criterios para apuntar algunas de las virtudes y defectos que hemos observado en los programas supervisados.

A estos efectos, comenzaremos distinguiendo entre las distintas fases en que, a nuestro juicio, debería estructurarse todo programa de absentismo:

- A. Fase de intervención educativa.
- B. Fase de intervención social.
- C. Fase de intervención coercitiva.

#### *A. Fase de intervención educativa:*

Esta fase se desarrollaría íntegramente dentro del centro docente y comprendería las siguientes actuaciones:

– Reuniones informativas sobre el programa: los responsables del programa de absentismo organizarían reuniones en los centros docentes en que esté prevista su intervención, con el fin de exponer al claustro de profesores las líneas maestras del mismo y detallar cuál debe ser la participación del personal docente y cómo debe desarrollarse la misma.

Estas reuniones informativas deben celebrarse anualmente, a ser posible antes del inicio de cada curso, y reiterarse a lo largo del mismo cuantas veces se considere necesario para solventar posibles dudas o dificultades.

La obligatoriedad de la asistencia a estas reuniones y de la participación activa de los docentes en los programas de absentismo debería estar recogida en Instrucciones al efecto elaboradas por la Administración educativa y repartidas por todos los centros docentes de Andalucía. La supervisión del estricto cumplimiento de estas Instrucciones debería encomendarse a la Inspección educativa.

– Detección de los casos de absentismo: correspondería a los tutores o jefes de estudio y conllevaría la elaboración de partes diarios de absentismo, y resúmenes quincenales y mensuales, en los que se detallan las faltas de asistencia a clase de los alumnos, especificando si las mismas han sido suficientemente justificadas por las familias o no.

– Contacto con las familias: en aquellos casos en que los partes de absentismo revelen la existencia de alumnos que superan el número de faltas que legalmente se hubiera estipulado, el tutor, el jefe de estudios o, en su caso, el director del centro, se pondrá en contacto con la familia, comunicándole la situación creada y concertando una entrevista para tratar del problema.

En esa entrevista se indagará acerca de las posibles causas que justifican la inasistencia del alumno y se reclamará un compromiso de la familia que posibilite el cese de la situación.

– Derivación al programa: en aquellos casos en que la familia no acudiera a las entrevistas, no justificara suficientemente las ausencias del alumno, no se comprometiera a solventar la situación o incumpliera los compromisos que, en su caso, hubiera asumido, el caso se derivará al programa de absentismo, junto con la documentación necesaria para su tratamiento y que ya detallamos en el punto anterior.

#### *B. Fase de intervención social:*

Se desarrollará íntegramente en el entorno sociofamiliar del alumno, y su gestión corresponderá a los equipos profesionales integrados en el programa de absentismo. Comprenderá las siguientes actuaciones:

– Evaluación del caso derivado: una vez recopilados los documentos de derivación procedentes de los centros docentes, ya sea recogidos personalmente en los propios centros con la periodicidad que se haya acordado, o bien utilizando medios técnicos o informáticos (fax, correo ordinario, correo electrónico), se procederá a una evaluación inicial por parte de los responsables del programa de cada caso, a fin de comprobar la información existente respecto del alumno afectado y proponer medidas concretas de intervención.

Esta evaluación permitirá comprobar si el alumno absentista es reincidente de años anteriores, si presenta problemas añadidos al

estrictamente educativo, si se dispone de datos sobre la situación sociofamiliar, etc. Todo ello con la finalidad de poder acordar la medida de intervención social que mejor se adecue a la situación personal del menor.

Una vez realizada la evaluación de cada caso y acordada la medida a adoptar se procederá a su distribución entre los asistentes sociales, educadores o monitores adscritos al programa para su tramitación.

– Contacto con la familia del menor: El profesional encargado del caso, cuando así se estime oportuno, entrará en contacto con la familia del menor a fin de informarles de la situación existente –si no lo hubiera hecho el centro docente–, conocer cuáles son los motivos que originan la situación de absentismo y cuáles son las circunstancias que impiden su normalización. Asimismo deberán explicar a la familia la importancia de la escolarización continuada del menor e indicarles cuáles son los deberes legales que al respecto le corresponden, informándoles claramente de las consecuencias legales y penales que su incumplimiento podría depararles.

– Elaboración del informe social: con los datos obtenidos en estos contactos con la familia se elaborará un informe sobre la situación sociofamiliar del alumno, detallando todas las circunstancias que concurren en el caso y la incidencia que las mismas pueden tener en relación al absentismo del menor.

En este informe se propondrán las medidas que se consideren oportunas para solventar la situación creada a la vista de las circunstancias concurrentes en el caso.

– Adopción de medidas: A la vista de este informe los responsables del programa adoptarán las medidas que se estimen oportunas para solventar el problema, acudiendo para ello a las Administraciones que resulten competentes para su adopción efectiva.

Así, si se detectase un problema de transporte escolar o comedor escolar los responsables del programa se pondrían en contacto con la Delegación Provincial de Educación y Ciencia para buscar una solución al mismo. Si se requiriese la concesión de algún tipo de ayuda social a la familia (salario social, ayuda a domicilio, servicio de guardería, etc) se acudiría al Ayuntamiento o a la Consejería de Asuntos Sociales –según los casos– para su tramitación.

– Elaboración del informe de intervención social: una vez terminada la intervención se redactará un informe en el que se incluirán todos los datos relativos a la situación sociofamiliar del alumno, las medidas adoptadas y el resultado obtenido con las mismas.

Si el problema ha quedado solventado el expediente se archivará por el programa, sin perjuicio de remitir al centro docente aquella información que pudiera ser relevante para posibilitar una mejor atención educativa al alumno.

En aquellos casos en que se constatare el fracaso de las medidas adoptadas, se viese la imposibilidad de adoptar nuevas medidas desde el programa y se comprobase que el problema persistía, se acordará la derivación del caso al organismo que se estime más conveniente para la adopción de medidas de tipo coercitivo.

#### *C. Fase de intervención coercitiva:*

Dependiendo de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto se acordará la derivación del caso a alguno, a varios o a todos los organismos siguientes:

- Servicios Sociales Comunitarios.
- Servicio de Atención al Niño.
- Ministerio Fiscal.

– Servicios Sociales Comunitarios: La derivación a los Servicios Sociales Comunitarios dependientes del Ayuntamiento o, en su caso, de la Diputación Provincial, se producirá en aquellos casos en que se tenga constancia de que la familia del menor recibe algún tipo de ayuda social por parte de los mismos, y su finalidad será que estos servicios evalúen el caso y decidan si procede condicionar la concesión de dichas ayudas a la resolución del problema de absentismo.

– Servicio de Atención al Niño: Se derivarán a este Servicio todos aquellos casos en que, habiéndose agotado las posibilidades de actuación por parte del programa, se estime que concurren en los mismos circunstancias añadidas al puro absentismo que hagan temer que pueda existir una situación de riesgo para el menor (supuestos de absentismo grave y consentido). La finalidad será que por el SAN se adopten alguna de las medidas de protección de los menores que posibilita la vigente legislación social.

– Ministerio Fiscal: Se derivarán a este organismo aquellos supuestos en que se den alguna de las dos circunstancias siguientes:

Que se trate de un supuesto de absentismo grave y consentido que, habiéndose derivado previamente al SAN, éste no hubiera actuado o hubiesen fracasado las medidas adoptadas al efecto.

Que se trate de un supuesto de absentismo normal en el que han fracasado las medidas habituales del programa, y no concurren las circunstancias que justificarían una intervención del SAN, o éste se negara a intervenir.

La finalidad en ambos casos sería conseguir que la Fiscalía inicie actuaciones contra la familia del menor, utilizando la vía penal si estimara que concurren los elementos constitutivos del delito de abandono de familia, o la vía civil, a través del Juzgado de Familia, si estos elementos no concurrieran.

##### 5. Aspectos educativos:

Con independencia de las actuaciones concretas encaminadas a conseguir que un alumno absentista se reintegre con normalidad al centro docente, que serían las que propiamente conformarían el denominado programa de absentismo, existen otra serie de actuaciones que deben adoptarse desde el ámbito estrictamente educativo, y cuya finalidad sería de carácter preventivo y tendrían como objetivo impedir que surjan situaciones de absentismo en los centros docentes y facilitar la integración en el sistema educativo de aquellos alumnos absentistas recuperados por el programa, evitando su reincidencia en el absentismo.

Se trata de actuaciones y medidas de discriminación positiva que beneficiarían, tanto a los propios alumnos absentistas, como, en general, a todos aquellos centros docentes que escolarizan a alumnos con especiales problemáticas de tipo socioeconómico. Este tipo de centros suelen estar ubicados en barriadas marginales y tiene en su mayoría la condición de Centros de Actuación Educativa Preferente.

Entre estas actuaciones y medidas podrían encontrarse las siguientes:

– Elaborar Proyectos de Centro realmente adaptados al entorno social en que se desenvuelven los alumnos, de forma que permitan dar respuestas eficaces y viables a los problemas reales que presentan estos alumnos.

Así, por ejemplo, un centro enclavado en una barriada con importante presencia de población de etnia gitana debería incluir en su Proyecto de Centro actividades de promoción de la interculturalidad, actividades orientadas al conocimiento y valoración de la cultura gitana entre los alumnos, etc.

– Incluir en el Proyecto de Centro el programa de absentismo para reforzar el carácter obligatorio del mismo para la comunidad educativa y reforzar la participación del personal docente.

– Disponer de profesores de apoyo para la realización de labores de proacción educativa con los alumnos absentistas.

– Reconocer la consideración de alumnos con necesidades educativas especiales a los alumnos afectados por problemas graves de absentismo, al objeto de ofrecerles todas las medidas de compensación de desigualdades que el ordenamiento jurídico educativo prevé para este tipo de alumnos.

– En el caso de centros de Educación Secundaria, los orientadores deberán prestar atención especial a los alumnos con problemas de absentismo. En el caso de centros de Educación Primaria la labor de orientación podría realizarse mediante los profesionales integrados en los EOE.

– Elaborar un plan de formación específico para el personal docente destinado en centros que cuenten con una especial problemática absentista. Un plan que debería ofrecer una preparación específica para la atención a este tipo de alumnos.

Así, por ejemplo, se podrían incluir cursos sobre cultura gitana para docentes que presten servicios en centros que escolaricen a un porcentaje elevado de alumnos de esta etnia; cursos sobre atención a alumnos desadaptados para facilitar la integración de menores con alto índice de absentismo; cursos sobre menores en situación de riesgo para facilitar la detección de casos en los que exista maltrato de menores, etc.

– Crear aulas de modificación de conducta o de integración socioeducativa para atender a alumnos especialmente conflictivos o para facilitar el proceso de integración en el aula-clase de alumnos que presenten un especial retraso escolar como consecuencia de un período prolongado de absentismo.

– Incentivar la realización de actividades extraescolares.

En los centros ubicados en barriadas marginales que escolarizan a alumnos con graves problemáticas sociofamiliares, la realización de actividades extraescolares que resulten atractivas para el alumnado es una de las formas más efectivas de propiciar una adecuada escolarización de los menores. Especialmente si se condiciona la participación en dichas actividades a la asistencia a clase. Estas actividades extraescolares en centros ubicados en zonas desfavorecidas deberían estar subvencionadas por las Administraciones Públicas.

– Incentivar económica y profesionalmente a aquellos docentes que aceptan destinos en centros que escolarizan a alumnos con especial problemática social.

Estos incentivos deberían condicionarse a que el destino se acepte por un período mínimo de tiempo, a que los docentes participen en actividades específicas de atención a este tipo de alumnos y a que superen cursos de formación y perfeccionamiento especialmente destinados a mejorar la atención educativa a alumnos con estas problemáticas.

– Fomentar las escuelas de verano para los alumnos más desfavorecidos o con problemáticas sociales o educativas graves.

– Crear escuelas de padres y madres para fomentar el acercamiento de las familias a los centros docentes.

– Garantizar la gratuidad de los libros de texto para los alumnos que acrediten insuficiencia de recursos para su adquisición.

– Ofrecer servicios subvencionados de transporte y comedor escolar a los alumnos que los precisen.

– Dar prioridad en materia de equipamiento escolar a los centros que escolaricen alumnos con problemáticas socioeducativas especiales.

– Garantizar unas infraestructuras e instalaciones educativas adecuadas para estos centros docentes.

– Reconocer prioridad en la extensión de la escolarización en Educación Infantil a estos centros.

– Organizar y participar en campañas de concienciación social sobre el problema del absentismo escolar.

Debemos señalar que algunas de las medidas que aquí se proponen, especialmente aquellas que afectan directamente a los centros declarados de Actuación Educativa Preferente, son coincidentes con las que la Consejería de Educación y Ciencia ha incluido en el denominado “Plan de Choque y Compensación” que se pretende aplicar en los centros que cuentan con tal declaración y están ubicados en las barriadas marginales de ciudades andaluzas que superen los 100.000 habitantes. Al menos así se desprende de las informaciones sobre dicho Plan recogidas por los medios de comunicación, ya que aún no disponemos de información precisa acerca del contenido del mismo.

En este sentido, podríamos entender que dichas medidas ya han sido aceptadas por la Administración educativa, aun cuando desconozcamos el contenido preciso de este Plan y las previsiones acerca de su plazo de aprobación y ejecución práctica.

### 6.3 Recomendaciones y Sugerencias.

En este último apartado vamos a detallar, en forma de *Recomendaciones y Sugerencias*, las diferentes propuestas que, a nuestro juicio, podrían ayudar a mejorar la eficacia de las actuaciones administrativas en la lucha contra el absentismo escolar actualmente en funcionamiento en nuestra Comunidad Autónoma. Nuestra pretensión no es otra que colaborar, en la medida de nuestras posibilidades y con los medios que la Ley pone a nuestro alcance, en el empeño de todos por conseguir que el absentismo escolar deje de ser en Andalucía un problema educativo y social grave.

Para una mayor claridad, agruparemos las resoluciones en función de los distintos aspectos que han sido analizados en el apartado anterior de conclusiones, limitándonos a recoger sucintamente aquellas propuestas que consideramos de mayor interés de entre las expuestas en el mismo. Todo ello, sin perjuicio de que nos ratifiquemos en la conveniencia de que todas las propuestas recogidas a lo largo del Informe sean atendidas por la Administración competente en cada caso. Para cualquier aclaración o ampliación del contenido de estas resoluciones nos remitimos a lo expuesto en el apartado anterior y en el resto de capítulos que conforman el presente Informe.

#### 6.3.1 Aspectos normativos.

\* Sugerencia:

– Que se regulen normativamente las actuaciones administrativas de lucha contra el absentismo escolar, insertándose las mismas dentro del ordenamiento jurídico educativo, con el siguiente esquema:

- Inclusión de los programas de absentismo en la Ley de Solidaridad en la Educación como uno de los programas obligatorios de educación compensatoria comprendidos dentro del ámbito de las actuaciones de solidaridad en la educación.

- Elaboración de disposiciones normativas de desarrollo que regulen detalladamente los diferentes aspectos de organización, gestión y ejecución que conforman los programas de absentismo.

#### 6.3.2 Aspectos organizativos.

\* Sugerencias:

– Que se elabore un convenio de colaboración interadministrativa en relación al problema del absentismo escolar, en el que se determine claramente las competencias y responsabilidades que cada Administración con competencias en la materia asume en relación a la gestión y ejecución de los programas de absentismo.

– Que se estructure un esquema organizativo para la gestión y ejecución de los programas de absentismo, con una jerarquización de forma piramidal, que permita racionalizar el funcionamiento de dichos programas, dotar de coherencia al sistema y evitar las actuales disfuncionalidades en su ejecución. Este esquema debería contar con un órgano central con competencias en toda la Comunidad Autónoma, y con órganos de gestión a nivel provincial y local.

\* Recomendación:

– Que se unifiquen en un único programa de absentismo todos los programas actualmente dependientes de las Administraciones Públicas que tienen por objeto directo o indirecto la lucha contra el absentismo escolar.

#### 6.3.3 Aspectos financieros.

\* Sugerencia:

– Que se acuerde un marco estable de financiación de los programas de absentismo escolar, en el que se determinen de forma clara los compromisos de financiación que asume cada Adminis-

tración Pública con competencias en la materia, las condiciones para la liberación de los fondos, los criterios de reparto entre los diferentes programas y las fórmulas de control y fiscalización del gasto.

#### 6.3.4 Aspectos de gestión y ejecución.

\* Sugerencia:

– Que se elabore un programa tipo de absentismo que sirva como referente para todos los programas que se pongan en funcionamiento a nivel local.

– Que se elaboren una serie de documentos modelo para plasmar las distintas actuaciones concretas de intervención dentro del proceso de ejecución de los programas de absentismo.

– Que se articulen acuerdos de coordinación y cooperación entre los responsables de los programas de absentismo a nivel provincial y regional y los responsables del Servicio de Atención al Niño y el Ministerio Fiscal.

\* Recomendaciones:

– Que se defina claramente el concepto de menor absentista.

– Que se realice un estudio acerca de la incidencia real del problema del absentismo escolar a nivel local, provincial y regional.

– Que se realice una evaluación acerca de la eficacia y nivel de resultados de los programas de absentismo actualmente en funcionamiento.

– Que se determine la composición de los Equipos profesionales de absentismo adscritos a los programas, garantizando una dotación personal y material a los mismos acorde con sus necesidades reales.

– Que se determinen los criterios de selección de los profesionales que deben integrar los Equipos de Absentismo adscritos a los diferentes programas.

– Que se garantice un mínimo de estabilidad a los profesionales que integran los Equipos de Absentismo.

– Que se establezca un plan de formación y perfeccionamiento de los profesionales que integran los Equipos de Absentismo.

#### 6.3.5 Aspectos educativos.

\* Sugerencia:

– Que se dicten Instrucciones por parte de la Consejería de Educación y Ciencia en las que se explicita el carácter obligatorio de los programas de absentismo para los centros docentes y se determinen las actuaciones a realizar en su ejecución por el personal docente.

\* Recomendaciones:

– Que se otorgue la condición de Centro de Actuación Educativa Preferente a todos aquellos centros que cuenten con un elevado índice de absentismo entre sus alumnos, con todas las consecuencias inherentes a tal condición.

– Que se reconozca la condición de alumnos con necesidades educativas especiales a los alumnos que presenten un elevado grado de absentismo, con todas las consecuencias inherentes a tal condición.

– Que se conceda prioridad en el proceso de extensión de la escolarización en Educación Infantil a los centros que escolaricen a un elevado número de alumnos absentistas.

– Que se incentive económica y profesionalmente a aquellos docentes que acepten destinos en centros que escolarizan a alumnos con especial problemática social.

– Que se incluyan en los Proyectos de Centro los programas de absentismo con carácter obligatorio para todo el personal docente.

– Que se facilite la participación de los alumnos absentistas en las escuelas de verano y se potencie la organización de las mismas.

– Que se fomente la creación de escuelas de padres/madres en zonas que cuenten con un elevado número de alumnos absentistas.

## ANEXOS DOCUMENTALES

ESCRITO DIRIGIDO A LOS DELEGADOS PROVINCIALES DE LA  
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA

Ilmo. Sr.:

El absentismo escolar es uno de los fenómenos más preocupantes dentro del ámbito educativo, por cuanto supone de quiebra del Derecho Fundamental a la Educación de los menores que se ven afectados por el mismo y por implicar la constatación de un fracaso en las políticas educativas tendentes a garantizar a todos los ciudadanos el acceso a unos niveles formativos mínimos como instrumento para su futura integración social.

En Andalucía el fenómeno del absentismo escolar tiene una presencia importante en la totalidad de provincias y municipios del territorio de la Comunidad Autónoma, constituyendo una de las principales lacras a que ha de enfrentarse el sistema educativo. Es cierto, y es justo reconocerlo, que las distintas políticas educativas de lucha contra el absentismo escolar desarrolladas por la Consejería de Educación y Ciencia en los últimos años han posibilitado un importante avance en la lucha contra este problema, que se ha traducido en un notorio descenso de los niveles comprobados de absentismo escolar. Sin embargo, la realidad es que aún estamos lejos de poder considerar que el problema ha quedado reducido a una serie de supuestos de carácter excepcional o residual, sino que, por el contrario, el índice de absentismo escolar en nuestra Comunidad Autónoma continúa siendo excesivamente elevado y su pervivencia cuestiona claramente la esencia misma del sistema educativo andaluz.

En esta Institución somos conscientes de la dificultad que entraña la lucha contra el fenómeno del absentismo escolar por las connotaciones sociales y económicas que rodean a los menores afectados por el mismo. Unas circunstancias, que imposibilitan que la búsqueda de soluciones definitivas al problema denunciado se realice exclusivamente desde el ámbito estrictamente educativo. Estamos plenamente convencidos de que sólo una actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos económicos y sociales, que afronte con un sentido de globalidad los problemas de estos colectivos, permitiría encontrar soluciones efectivas y duraderas a esta grave situación.

En este sentido, es importante resaltar el papel decisivo que en esta tarea deben desempeñar, junto a la Consejería de Educación y Ciencia, otros órganos de la Administración Autonómica como la Consejería de Asuntos Sociales, y otras Administraciones Públicas como es el caso en particular de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. Tampoco debemos olvidar el relevante papel que en este ámbito se reserva a la Administración de Justicia –en especial a las Fiscalías de Menores– como baluarte último en la lucha contra los supuestos concretos de absentismo escolar consentido y fomentado por las propias familias.

Se trata por tanto de una tarea difícil y compleja en la que no caben soluciones parciales o enfoques unilaterales, sino que es necesario acopiar esfuerzos y medios para, entre todos, encontrar fórmulas válidas y efectivas que posibiliten una definitiva erradicación del problema existente.

Aunque la problemática del absentismo escolar es una realidad predicable de la totalidad de municipios andaluces, resulta evidente que esta lacra adquiere dimensiones especialmente preocupantes en las barriadas marginales de las grandes ciudades andaluzas, donde se hacían, muchas veces en condiciones infrahumanas, los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad. De este modo el problema del absentismo escolar –tan íntimamente relacionado con el fracaso escolar– golpea especialmente a aquellos sectores de nuestra sociedad para los que el acceso al sistema educativo constituye la

única opción para abandonar la situación de marginación y pobreza en que se debaten.

Esta conjugación de factores: marginalidad y absentismo escolar, es la que motiva el especial interés de una Institución como la del Defensor del Pueblo Andaluz, que se siente particularmente sensibilizada por los problemas que afrontan aquellos colectivos ciudadanos que, por sus condiciones personales, económicas o sociales, encuentran mayores dificultades para su integración en la sociedad.

Por este motivo, y con el objeto de conocer con el mayor detalle posible la realidad de la problemática del absentismo escolar en las barriadas marginales de las diferentes capitales andaluzas hemos considerado oportuno, de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, iniciar una *Actuación de Oficio*.

En consecuencia, a fin de dar a esta queja el trámite ordinario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1 de la mencionada Ley, me permito interesar de V.I. la emisión del preceptivo informe, adjuntando la documentación que estime oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión, e informándonos en particular sobre los siguientes extremos:

– Barriadas o núcleos de población de esa capital en las que el fenómeno del absentismo escolar tenga una mayor incidencia. Facilitándonos los datos o cifras que posean sobre el particular.

– Programas o actuaciones de lucha contra el absentismo escolar que se desarrollen en estas barriadas, explicando el contenido, objetivos y resultados de los mismos.

– Valoración de la situación actual del problema del absentismo escolar y sus posibilidades de solución, incluyendo una referencia a la actuación de la Fiscalía de Menores en el ámbito de sus competencias.

– Cualquier otro dato o circunstancia que consideren puedan contribuir a facilitar nuestra labor de investigación.

Agradeciéndole anticipadamente su colaboración, le saluda atentamente.

ESCRITO DIRIGIDO A LOS FISCALES JEFES DE LAS DISTINTAS  
AUDIENCIAS DE ANDALUCÍA

Ilmo. Sr.:

El absentismo escolar es uno de los fenómenos más preocupantes dentro del ámbito educativo, por cuanto supone una quiebra del Derecho Fundamental a la Educación de los menores que se ven afectados por el mismo y por implicar la constatación de un fracaso en las políticas educativas tendentes a garantizar a todos los ciudadanos el acceso a unos niveles formativos mínimos como instrumento para su futura integración social.

En Andalucía el fenómeno del absentismo escolar tiene una presencia importante en la totalidad de provincias y municipios del territorio de la Comunidad Autónoma, constituyendo una de las principales lacras a que ha de enfrentarse el sistema educativo. Es cierto, y es justo reconocerlo, que las distintas políticas educativas de lucha contra el absentismo escolar desarrolladas por la Consejería de Educación y Ciencia en los últimos años han posibilitado un importante avance en la lucha contra este problema, que se ha traducido en un notorio descenso de los niveles comprobados de absentismo escolar. Sin embargo, la realidad es que aún estamos lejos de poder considerar que el problema ha quedado reducido a una serie de supuestos de carácter excepcional o residual, sino que, por el contrario, el índice de absentismo escolar en nuestra Comunidad Autónoma continúa siendo excesivamente elevado y su pervivencia cuestiona claramente la esencia misma del sistema educativo andaluz.

En esta Institución somos conscientes de la dificultad que entraña la lucha contra el fenómeno del absentismo escolar por las connotaciones sociales y económicas que rodean a los menores afectados por el mismo. Unas circunstancias, que imposibilitan que la búsqueda de soluciones definitivas al problema denunciado se realice exclusivamente desde el ámbito estrictamente educativo. Estamos plenamente convencidos de que sólo una actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos económicos y sociales, que afronte con un sentido de globalidad los problemas de estos colectivos, permitiría encontrar soluciones efectivas y duraderas a esta grave situación.

En este sentido, es importante resaltar el papel decisivo que en esta tarea deben desempeñar, junto a la Consejería de Educación y Ciencia, otros órganos de la Administración Autonómica como la Consejería de Asuntos Sociales, y otras Administraciones Públicas como es el caso en particular de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

Tampoco debemos olvidar el relevante papel que en este ámbito se reserva a la Administración de Justicia –en especial a las Fiscalías de Menores– como baluarte último en la lucha contra los supuestos concretos de absentismo escolar consentido y fomentado por las propias familias.

Se trata por tanto de una tarea difícil y compleja en la que no caben soluciones parciales o enfoques unilaterales, sino que es necesario acopiar esfuerzos y medios para, entre todos, encontrar fórmulas válidas y efectivas que posibiliten una definitiva erradicación del problema existente.

Aunque la problemática del absentismo escolar es una realidad predicable de la totalidad de municipios andaluces, resulta evidente que esta lacra adquiere dimensiones especialmente preocupantes en las barriadas marginales de las grandes ciudades andaluzas, donde se hacinan, muchas veces en condiciones infrahumanas, los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad. De este modo el problema del absentismo escolar –tan íntimamente relacionado con el fracaso escolar– golpea especialmente a aquellos sectores de nuestra sociedad para los que el acceso al sistema educativo constituye la única opción para abandonar la situación de marginación y pobreza en que se debaten.

Esta conjugación de factores: marginalidad y absentismo escolar, es la que motiva el especial interés de una Institución como la del Defensor del Pueblo Andaluz, que se siente particularmente sensibilizada por los problemas que afrontan aquellos colectivos ciudadanos que, por sus condiciones personales, económicas o sociales, encuentran mayores dificultades para su integración en la sociedad.

Por este motivo, y con el objeto de conocer con el mayor detalle posible la realidad de la problemática del absentismo escolar en las barriadas marginales de las diferentes capitales andaluzas hemos considerado oportuno, de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 10 de la ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, iniciar una *Actuación de Oficio*.

En el curso de esta actuación de oficio hemos tenido ocasión de desplazarnos a las diferentes capitales andaluzas a fin de conocer, de primera mano, cuales eran los principales problemas que afrontaban las Administraciones involucradas en la erradicación del absentismo escolar a la hora de hacer efectivos los programas diseñados al efecto.

Como consecuencia de las reuniones mantenidas con los responsables de los programas de absentismo escolar hemos podido conocer la importancia que los mismos otorgan a la participación de los Tribunales de Justicia, y en particular de los Fiscales de Menores, en la resolución de los casos de absentismo más graves o reiterativos, especialmente cuando se demuestra que la inasistencia a clase del alumno viene propiciada, o al menos es consentida, por las propias familias. En estos supuestos de absentismo grave o consentido las

posibilidades de intervención de la Administración educativa, de Asuntos Sociales o de los Ayuntamientos se ven fuertemente limitadas al encontrarse con la oposición manifiesta de padres que se niegan a aceptar cualquier propuesta que posibilite la vuelta al colegio de los hijos.

En años anteriores, en aquellos casos en que las políticas preventivas se revelaban inútiles e ineficaces, resultaba frecuente que los responsables de los programas de absentismo, una vez agotadas todas las opciones a su alcance, remitiesen los casos a las respectivas Fiscalías de Menores, a fin de que se diese un tratamiento judicial al problema.

Este recurso a las Fiscalías de Menores se reveló sumamente positivo en varias provincias andaluzas, donde los Fiscales y los Juzgados de Menores adoptaron una posición activa en el problema llegando a dictar numerosas resoluciones condenatorias en base a lo dispuesto en el artículo 584 del antiguo Código Penal. Estos pronunciamientos judiciales –según todos las personas consultadas– tuvieron una repercusión muy positiva ya que, no sólo se produjo una modificación en la conducta de los padres afectados, sino que numerosos casos de absentismo grave se resolvieron como consecuencia del efecto ejemplarizador de estas Sentencias, en particular en aquellos casos en que existió un difusión de las mismas a través de los medios de comunicación.

Lamentablemente, desde la aparición del nuevo Código Penal, que pasó a incluir este supuesto dentro del delito de abandono de familia recogido en el artículo 226, la situación ha cambiado notablemente. En efecto, según nos informan, la mayoría de las Fiscalías de Menores se muestran actualmente reacias a incluir los supuestos de absentismo escolar dentro del nuevo tipo delictivo por entender –tanto ellas como los juzgados ordinarios que actualmente entienden de estos casos– que no bastaba el mero absentismo para entender cumplidos los requisitos propios del delito de abandono de familia.

El resultado, en la práctica, es que la mayoría de las denuncias por absentismo que los responsables de los programas para su erradicación hacen llegar a las diferentes Fiscalías de Menores no alcanzan resultado alguno, siendo, las más de las veces, devueltos a los propios denunciantes alegando la imposibilidad de darles curso. En los pocos supuestos en que son tramitados, los casos son sobreesidos o terminan con sentencias absolutorias.

Esta Institución entiende que la prevención y las medidas sociales deben ser los principales medios de actuación en relación a un problema eminentemente social como es el del absentismo escolar. Ello no obstante, somos conscientes de que existen supuestos en que las políticas sociales y de prevención son insuficientes para atajar aquellos casos en que no existe voluntad por parte de las familias para cumplir uno de los deberes básicos de la patria potestad como es el de la escolarización de los menores. En estos supuestos, se hace necesario contar con instrumentos que permitan introducir elementos de coerción hacia estas familias, como única vía posible para la salvaguardia del Derecho Fundamental a la Educación del menor. Estos instrumentos coercitivos han sido durante años las Fiscalías y los Juzgados de Menores, pero hoy en día parece que esta posibilidad ha desaparecido o cuando menos se encuentra fuertemente limitada.

En este sentido, y con el fin de poder realizar una valoración acertada y fundamentada de la participación de la Administración de Justicia en la lucha contra el problema del absentismo escolar, hemos considerado oportuno dirigirnos a V.I. a fin de recabar su colaboración en el desarrollo del presente expediente de oficio.

A estos efectos, le agradeceríamos que, con la mayor brevedad posible, nos remitiera un informe en el que nos trasladase una evaluación de la problemática judicial que presenta en su provincia el absentismo escolar. Indicándonos, de ser posible, cuál ha sido la evolución de estos casos en los últimos años y cuál es la situación actual respecto del mismo. Si pudieran aportarnos datos que nos

ayuden a calibrar la incidencia real del problema en estos últimos años y en el momento actual le quedaríamos muy reconocidos.

Asimismo, agradeceríamos cualquier reflexión u opinión que pudieran hacernos llegar acerca de las posibilidades de participación de los Tribunales de Justicia en la erradicación del absentismo escolar en nuestra Comunidad Autónoma, incluida cualquier sugerencia sobre las medidas que deberían adoptarse para propiciar o facilitar esta intervención.

Agradeciéndole anticipadamente su colaboración, le saluda atentamente.

ESCRITO DIRIGIDO A LAS ALCALDÍAS DE LAS CAPITALS  
ANDALUZAS

Ilmo. Sr.:

El absentismo escolar es uno de los fenómenos más preocupantes dentro del ámbito educativo, por cuanto supone de quiebra del Derecho Fundamental a la Educación de los menores que se ven afectados por el mismo y por implicar la constatación de un fracaso en las políticas educativas tendentes a garantizar a todos los ciudadanos el acceso a unos niveles formativos mínimos como instrumento para su futura integración social.

En Andalucía el fenómeno del absentismo escolar tiene una presencia importante en la totalidad de provincias y municipios del territorio de la Comunidad Autónoma, constituyendo una de las principales lacras a que ha de enfrentarse el sistema educativo. Es cierto, y es justo reconocerlo, que las distintas políticas educativas de lucha contra el absentismo escolar desarrolladas por las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia educativa en los últimos años han posibilitado un importante avance en la lucha contra este problema, que se ha traducido en un notorio descenso de los niveles comprobados de absentismo escolar. Sin embargo, la realidad es que aún estamos lejos de poder considerar que el problema ha quedado reducido a una serie de supuestos de carácter excepcional o residual, sino que, por el contrario, el índice de absentismo escolar en nuestra Comunidad Autónoma continúa siendo excesivamente elevado y su pervivencia cuestiona claramente la esencia misma del sistema educativo andaluz.

En esta Institución somos conscientes de la dificultad que entraña la lucha contra el fenómeno del absentismo escolar por las connotaciones sociales y económicas que rodean a los menores afectados por el mismo. Unas circunstancias, que imposibilitan que la búsqueda de soluciones definitivas al problema denunciado se realice exclusivamente desde el ámbito estrictamente educativo. Estamos plenamente convencidos de que sólo una actuación coordinada de las diferentes Administraciones Públicas con competencias en los ámbitos económicos y sociales, que afronte con un sentido de globalidad los problemas de estos colectivos, permitiría encontrar soluciones efectivas y duraderas a esta grave situación.

En este sentido, es importante resaltar el papel decisivo que en esta tarea deben desempeñar, junto a la Consejería de Educación y Ciencia, otros órganos de la Administración Autonómica como la Consejería de Asuntos Sociales, y otras Administraciones Públicas como es el caso en particular de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. Tampoco debemos olvidar el relevante papel que en este ámbito se reserva a la Administración de Justicia –en especial a las Fiscalías de Menores– como baluarte último en la lucha contra los supuestos concretos de absentismo escolar consentido y fomentado por las propias familias.

En este sentido, y por lo que se refiere al participación de los Ayuntamientos en la lucha contra el absentismo escolar, debemos recordar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en su artículo 25.2, que «El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación

del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...) n) (...) participar en la vigilancia de la escolaridad obligatoria». Esto implica que la participación de los Ayuntamientos en la lucha contra el absentismo no es una posibilidad que dependa de la voluntad de la Corporación municipal, sino una obligación legalmente establecida.

Se trata por tanto de una tarea difícil y compleja en la que no caben soluciones parciales o enfoques unilaterales, sino que es necesario acopiar esfuerzos y medios para, entre todos, encontrar fórmulas válidas y efectivas que posibiliten una definitiva erradicación del problema existente.

Aunque la problemática del absentismo escolar es una realidad predicable de la totalidad de municipios andaluces, resulta evidente que esta lacra adquiere dimensiones especialmente preocupantes en las barriadas marginales de las grandes ciudades andaluzas, donde se hacían, muchas veces en condiciones infrahumanas, los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad. De este modo el problema del absentismo escolar –tan íntimamente relacionado con el fracaso escolar– golpea especialmente a aquellos sectores de nuestra sociedad para los que el acceso al sistema educativo constituye la única opción para abandonar la situación de marginación y pobreza en que se debaten.

Esta conjugación de factores: marginalidad y absentismo escolar, es la que motiva el especial interés de una Institución como la del Defensor del Pueblo Andaluz, que se siente particularmente sensibilizada por los problemas que afrontan aquellos colectivos ciudadanos que, por sus condiciones personales, económicas o sociales, encuentran mayores dificultades para su integración en la sociedad.

Por este motivo, y con el objeto de conocer con el mayor detalle posible la realidad de la problemática del absentismo escolar en las barriadas marginales de las diferentes capitales andaluzas hemos considerado oportuno, de conformidad a la posibilidad contemplada en el artículo 10 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, iniciar una *Actuación de Oficio*.

En consecuencia, a fin de dar a esta queja el trámite ordinario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1 de la mencionada Ley, me permito interesar de V.I. la emisión del preceptivo informe, adjuntando la documentación que estime oportuna para el esclarecimiento del asunto en cuestión, e informándonos en particular sobre los siguientes extremos:

– Barriadas o núcleos de población de esa capital en las que el fenómeno del absentismo escolar tenga una mayor incidencia. Facilitándonos los datos o cifras que posean sobre el particular.

– Programas o actuaciones de lucha contra el absentismo escolar que se desarrollen en estas barriadas, explicitando el contenido, objetivos y resultados de los mismos.

– Valoración de la situación actual del problema del absentismo escolar y sus posibilidades de solución, incluyendo una referencia a la actuación de la Fiscalía de Menores en el ámbito de sus competencias.

– Cualquier otro dato o circunstancia que consideren puedan contribuir a facilitar nuestra labor de investigación.

Agradeciéndole anticipadamente su colaboración, le saluda atentamente.

ANEXO EXPLICATIVO PARA FACILITAR LA ADECUADA  
CUMPLIMENTACIÓN DEL CUESTIONARIO RELATIVO AL PERFIL  
SOCIOLOGICO DE LOS MENORES ABSENTISTAS

Dada la importancia de la familia y del entorno social en el desarrollo educativo del menor, hemos considerado que un Informe que pretende analizar el problema del absentismo escolar difícilmente podría encontrarse completo sino incluyera un estudio de la realidad sociofamiliar que rodea al alumno absentista y que, en la mayoría de los casos, es el factor determinante del propio absentismo.

Con esta idea hemos realizado los presentes cuestionarios, cuyo objetivo principal es la recogida de datos para conocer la realidad sociofamiliar en la que se desenvuelve el menor absentista, así como identificar cuáles de estos factores ambientales influyen en mayor medida en la realidad del absentismo escolar.

Nuestro deseo sería que estos cuestionarios fueran cumplimentados por las personas encargadas de los programas o actividades de lucha contra el absentismo escolar en cada una de las capitales andaluzas, siempre que ello fuera posible.

El procedimiento a seguir comenzaría con la selección de una muestra suficientemente representativa de familias con menores absentistas, cuyos datos pasarían a quedar reflejados en los cuestionarios del tipo A. Los datos necesarios para su cumplimentación pueden obtenerse de los que deben constar en los informes o fichas de seguimiento que habitualmente se realizan a las familias de los menores que son incluidos en los programas de absentismo. De no existir estas fichas o informes, o no constar en los mismos alguno de los datos precisos, podrían tratar de obtenerlos a través de los Servicios Sociales comunitarios, u otras instancias administrativas o privadas que pudieran disponer de los mismos.

Es muy importante que la muestra de familias seleccionada sea realmente representativa de la problemática absentista de cada capital. En este sentido, nos gustaría que la muestra no fuese aleatoria ni que representase sólo a los casos extremos. Es decir, si existen situaciones familiares extremas las mismas deben figurar en la muestra analizada, pero únicamente en la proporción en que normalmente se dan dentro del colectivo real de familias absentistas.

Asimismo, nos gustaría que la muestra reflejase de forma proporcionada la distribución espacial del problema dentro de cada capital. Esto es, la incidencia del fenómeno absentista en las diferentes barriadas incluidas dentro de los programas de absentismo. Igualmente conveniente sería que los casos seleccionados para la muestra reflejasen la diversidad de los sectores de población en que se da el problema del absentismo. Esto es, pretendemos que si existe en la capital una comunidad gitana o inmigrante en la que se da este problema, se incluyan algunas de estas familias en la muestra, aunque siempre tratando de mantener la proporcionalidad respecto de la incidencia real de estas minorías en el universo del problema analizado.

Los instrumentos que hemos elaborado para la recogida de datos son, por tanto, dos tipos de cuestionarios:

A. El primero, donde se recogerán los datos relativos a cada una de las familias de los menores absentistas seleccionadas para la muestra.

B. El segundo, donde se resumirán los datos globales de todas las familias que conforman la muestra seleccionada y se especificarán los porcentajes totales de cada uno de los ítem en relación con el total seleccionado.

En ambos cuestionarios se distinguen dos partes fundamentales, la primera relativa a las características o datos identificativos de la familia y la segunda relativa a las diversas problemáticas que se hayan apreciado a nivel social después de estudiadas las mismas.

A continuación se detalla el contenido de la terminología utilizada con el fin de precisar el significado de cada una de las alternativas de los diversos ítem y de este modo homogeneizar las respuestas y facilitar la adecuada cumplimentación de los cuestionarios.

## ANEXO CONCEPTUAL

### 1. Características de la familia del menor:

#### 1.1 Tipología de la familia:

– *Familias nucleares*: conviven en el domicilio los hijos con sus padres.

– *Familias monoparentales*: conviven los hijos junto a su padre o su madre.

– *Familias extensas*: además de los hijos y padres, convive algún ascendiente, hermanos/as o familiar de estos últimos.

### 2. Situación laboral de los padres o tutores:

– *Desempleo*: personas inscritas en el Inem. No se contemplarán como desempleadas, las mujeres que realicen su actividad como amas de casa sin estar inscritas en el Inem.

– *Trabajo eventual*: personas con un contrato laboral.

– *Economía sumergida*: forma de obtener ingresos dentro de una situación de desempleo, sin contrato laboral y sin cotizar a la Seguridad Social.

– *Pensionista*: se incluyen todos los beneficiarios de cualquier tipo de pensión, sea de carácter contributivo o no.

### 3. Ingresos anuales por unidad familiar:

Este dato se refiere a la suma de todas las rentas anuales de los diversos miembros que integran la unidad familiar en miles de pesetas.

### 4. Características de la vivienda familiar:

#### 4.1 Régimen de tenencia:

– *Otros*: se refiere a personas que ocupan las viviendas sin título legal, por ejemplo: los “ocupas”, los precaristas (ocupación sin título, pero con conocimiento del dueño de la vivienda), etc.

#### 4.2 Habitabilidad:

– *No reúne condiciones*: nos referimos a las llamadas “infraviviendas”, es decir, viviendas que carecen de agua corriente, de cuarto de baño completo, cocina, la estructura de la vivienda padece un gran deterioro (daños físicos en paredes, ventanas, tuberías, techos, vigas...), falta iluminación y ventilación, humedad, hacinamiento (menos de 10 metros cuadrados por persona), etc. También nos referimos a las viviendas insalubres, es decir, aquellas cuyas condiciones perjudican la salud.

### 5. Problemáticas sociofamiliares:

En este apartado, se señalarán las problemáticas detectadas en las diferentes familias, teniendo en cuenta que la mayoría de ellas presentan diversos problemas al mismo tiempo.

5.1 *Predelinuencia infanto-juvenil*: entendida como conducta antisocial del menor, es decir, aquellos comportamientos que causan disturbios en el ámbito social. Por ejemplo: niños o adolescentes que forman pandillas no con la finalidad de hacer amistad o jugar, sino para molestar o agredir a terceros, menores que realizan pequeños hurtos, actos de vandalismo, etc.

5.2 *Trastornos de conducta del menor en la familia*: entendidos como manifestaciones en el comportamiento del menor que causan disturbios y no son concordantes con la edad del mismo. Aquellos comportamientos anómalos que se dan, sobre todo, dentro del ámbito de la familia por ejemplo: niños agresivos con los hermanos, niños rebeldes o incapaces de cumplir normas en casa, etc.

5.3 *Trabajo infanto-juvenil*: nos referimos a las situaciones en las que los menores se ven obligados por sus padres a responsabilizarse de determinadas cargas familiares, por ejemplo: cuidado de hermanos

menores, tareas del hogar, ayudar a sus padres en su trabajo (venta ambulante, trabajo temporero,...), etc.

#### 5.4 Indicios de maltrato físico-psíquico hacia el menor.

5.5 *Negligencia o abandono hacia el menor*: situaciones en las que el menor está desatendido, es decir, no recibe los cuidados adecuados para su desarrollo evolutivo normal. Incluiría indicios de desnutrición, déficit higiénico, etc.

5.6 *Carencia de normas o falta de hábitos*: cuando en una familia se observa una ausencia de reglas necesarias para la convivencia y para el desarrollo adecuado de las funciones domésticas. Por ejemplo: respeto entre los miembros, horarios de entrada y salida de los jóvenes, lavado de la ropa, arreglo de la casa. También nos referimos a las situaciones en las que existen costumbres negativas en los miembros de la familia durante el tiempo libre, como por ejemplo: ver durante mucho tiempo la televisión, sustituyéndolo por otros juegos, lecturas,...o bien cuando existe un excesivo tiempo libre determinado por el no cumplimiento de obligaciones y deberes. horarios de salidas y entradas para levantarse, acostarse, etc. Limitaciones a nivel sanitario, no acuden a revisiones periódicas imprescindibles, automedicación, uso incorrecto de prescripciones médicas, vacunaciones incompletas...

5.7 *Disfunción o conflicto familiar*: cuando existe una dificultad grave, que rompe la armonía de las relaciones familiares, por ejemplo: conflictos generacionales, de pareja, etc.

5.8 *Enfermedad física-psíquica de los padres o tutores*: situaciones en las que la enfermedad o invalidez incide o distorsiona gravemente la dinámica familiar. Por ejemplo: enfermos mentales agresivos, sida, hepatitis, gran invalidez, enfermedades crónicas graves, etc.

5.9 *Toxicomanías de los padres o tutores*: incluidas las relacionadas con el consumo de alcohol.

5.10 *Delincuencia*: referida a las familias en las que alguno de los miembros realizan actividades delictivas con habitualidad, por ejemplo: tráfico de drogas, etc. También se incluyen las situaciones relacionadas con dichas actividades: padres cumpliendo condena, padres pendientes de juicio...

## METODOLOGÍA

En relación al cuestionario A, por familia, decir que la recogida de los datos se limita en general a señalar en cada uno de los ítem una de las diversas alternativas especificadas. Tan sólo en lo que respecta a los apartados seis y siete, nos gustaría aclarar los siguientes aspectos:

En primer lugar, respecto al apartado sexto relativo a las "Problemáticas sociofamiliares" queremos comunicar que, debido a que en la mayoría de los casos las familias presentan más de una problemática al mismo tiempo, se podrán señalar más de una alternativa en cada caso, teniendo en cuenta que se seleccionarán sólo aquellas que se consideren más importantes.

Por otro lado, en relación al apartado séptimo denominado "Observaciones", nos gustaría que los profesionales que realicen este trabajo expusieran aquellos aspectos más destacados que nos permitan posteriormente contextualizar de la manera más veraz posible, el análisis cualitativo de los datos. Por ejemplo: datos relevantes de la unidad familiar que no se pueden recoger en el cuestionario, contradicciones de los miembros de la familia, apreciaciones personales del informante, importancia de determinadas situaciones sobre otras, dificultades para la recogida de datos, puntualizaciones sobre alguno de los aspectos analizados, etc.

## CUESTIONARIO A

### Cuestionario sobre el perfil sociológico de los menores absentistas.

#### 1. Características de la familia del menor:

##### 1.1 Tipo de familia

- Nuclear.....•
- Monoparental.....•
- Extensa.....•

##### 1.2 Número de miembros por familia:

- Menos de 5.....•
- De 5 a 10.....•
- Más de 10.....•
- No se conoce.....•

##### 1.3 Número de menores en la familia:

- Menos de 3.....•
- De 4 a 7.....•
- Más de 7.....•
- No se conoce.....•

##### 1.4 Edad de los padres o tutores:

	Padre	Madre	Tutor/a
Menos de 30 años			
Entre 30 y 50 años			
Más de 50 años			
No se conoce			

#### 2. Situación laboral de los padres o tutores:

	Padre	Madre	Tutor/a
Desempleo			
Trabajo fijo			
Trabajo eventual			
Economía sumergida			
Pensionista			
Ama de casa			
Otros			
No se conoce			

#### 3. Ingresos anuales por unidad familiar (en miles de ptas.):

- Menos de 500.....•
- De 500 a 1.000.....•
- De 1.000 a 2.500.....•
- Más de 2.500.....•
- No se conoce.....•

**4. Nivel educativo de los padres o tutores:**

	Padre	Madre	Tutor/a
Analfabeto			
Estudios Primarios			
EGB o Graduado Escolar			
Bachillerato			
Estudios Superiores			
No se conoce			

**1.2 Número de miembros por familia:**

	Núm. de familias	%
Menos de 5		
De 5 a 10		
Más de 10		
No se conoce		

**5. Características de la vivienda familiar:**

**5.1 Régimen de tenencia:**

- Vivienda Alquilada .....
- Vivienda en propiedad .....
- Otros .....
- No se conoce .....

**5.2 Habitabilidad:**

- Reúne condiciones .....
- No reúne condiciones.....
- No se conoce .....

**1.3 Número de menores en la familia:**

	Núm. de familias	%
Menos de 3		
De 4 a 7		
Más de 7		
No se conoce		

**6. Problemáticas sociofamiliares:**

- 6.1 Predelinuencia infanto-juvenil.....
- 6.2 Trastornos de conducta del menor en la familia.....
- 6.3 Trabajo infanto-juvenil .....
- 6.4 Indicios de maltrato físico-psíquico hacia el menor.....
- 6.5 Negligencia o abandono hacia el menor.....
- 6.6 Carencia de normas o falta de hábitos.....
- 6.7 Disfunción o conflicto familiar.....
- 6.8 Enfermedad física-psíquica de los padres o tutores.....
- 6.9 Toxicomanías de los padres o tutores .....
- 6.10 Delincuencia .....

**1.4 Edad de los padres o tutores:**

	Padre		Madre		Tutor/a	
	Total	%	Total	%	Total	%
Menos de 30 años						
Entre 30 y 50 años						
Más de 50 años						
No se conoce						

**7. Observaciones:**

**CUESTIONARIO B**

**Cuestionario sobre el perfil sociológico de los menores absentistas.**

Provincia \_\_\_\_\_

Núm. total de familias encuestadas: \_\_\_\_\_

**1. Características de la familia del menor:**

**1.1 Tipo de familia:**

	Núm. de familias	%
Nuclear		
Monoparental		
Extensa		

**2. Situación laboral de los padres o tutores:**

	Padre		Madre		Tutor/a	
	Total	%	Total	%	Total	%
Desempleo						
Trabajo fijo						
Trabajo eventual						
Economía sumergida						
Pensionista						
Ama de casa						
Otros						
No se conoce						

**3. Ingresos anuales por unidad familiar (en miles de ptas.):**

	Total familias	%
Menos de 500		
De 500 a 1.000		
De 1.000 a 2.500		
Más de 2.500		
No se conoce		

**4. Nivel educativo de los padres o tutores:**

	Padre		Madre		Tutor/a	
	Total	%	Total	%	Total	%
Analfabeto						
Estudios Primarios						
EGB/Graduado Escolar						
Bachillerato						
Estudios Superiores						
No se conoce						

**5. Características de la vivienda familiar:****5.1 Régimen de tenencia:**

	Núm. de familias	%
Vivienda alquilada		
Vivienda en propiedad		
Otros		
No se conoce		

**5.2 Habitabilidad:**

	Núm. de viviendas	%
Reúne condiciones		
No reúne condiciones		
No se conoce		

**6. Problemáticas sociofamiliares más frecuentes:**

	Núm. de familias	%
Predelinuencia <i>infanto-juvenil</i>		
Trastornos de conducta del menor en la familia		
Trabajo <i>infanto-juvenil</i>		
Indicios de maltrato físico-psíquico hacia el menor		
Negligencia o abandono hacia el menor		
Carencia de normas o falta de hábitos		
Disfunción o conflicto familiar		
Enfermedad física-psíquica de los padres o tutores		
Toxicomanías de los padres o tutores		
Delincuencia		

**7. Observaciones:**

# PUBLICACIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

**CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA  
ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA  
ANDALUCÍA  
REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE  
ANDALUCÍA**

PVP: 1.500 ptas.

(Agotado)

**LOS PROCESOS DE FORMACIÓN DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
ASPECTOS JURÍDICOS Y PERSPECTIVAS  
POLÍTICAS**

Parlamento Vasco  
Parlamento de Cataluña  
Parlamento de Galicia  
Parlamento de Andalucía

PVP: 3.700 ptas.

**REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE  
ANDALUCÍA**

PVP: 1.000 ptas.

**ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA**

PVP: 500 ptas.

**LAS CORTES EN SEVILLA EN 1823**

(Edición facsímil)

Estudio preliminar a cargo de Rafael Sánchez Mantero

PVP: 1.500 ptas.

**JORNADAS DE DEBATE SOBRE REFORMA DE  
LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS**

PVP: 1.500

**COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

Agustín Ruiz Robledo

PVP: 2.000 ptas.

**PARLAMENTO Y SOCIEDAD EN ANDALUCÍA**

Juan Cano Bueso (Ed.)

PVP: 2.000 ptas.

**ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA**

(Edición a cargo de Manuel José Terol Becerra y  
José María Morales Arroyo)

PVP: 1.000 ptas.

**ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS**

PVP: 1.300 ptas.

**Pedidos:** Servicio de Gestión Económica del Parlamento de Andalucía.  
C/ Parlamento s/n  
41009 Sevilla

**Forma de pago:** Giro postal o talón nominativo conformado a nombre del Parlamento de Andalucía  
Todas las publicaciones llevan incluido el 4% de IVA



PAPEL RECICLADO