

INFORME 5/2016

**PROYECTO DE ORDEN CONJUNTA DE LA CONSEJERA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES Y DE LA CONSEJERA DE EMPLEO, POLÍTICAS SOCIALES Y VIVIENDA POR LA QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA PREVENCIÓN, LA INTERVENCIÓN Y EL SEGUIMIENTO SOBRE EL ABSENTISMO EN EL ÁMBITO ESCOLAR DE CANARIAS.**

---

*Asistentes a la Comisión Permanente:*

**PRESIDENTA**

Dña. M.<sup>a</sup> Dolores Berriel Martínez

**VICEPRESIDENTES**

Dña. Natalia Álvarez Martín (Sector Personas Reconocido Prestigio)

**VOCALES**

**PROFESORADO**

D. Víctor J. González Peraza

**REPRESENTANTES SINDICALES**

D. José Emilio Martín Acosta

**ORGANIZACIONES PATRONALES**

D. Manuel China Medina

**CABILDOS INSULARES**

Dña. Josefa García Moreno

**SECRETARIO**

D. José Joaquín Ayala China

**ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

D. Juan José Muñoz Perera

**INSTITUTO CANARIO DE IGUALDAD**

Dña. M.<sup>a</sup> Asunción Pardillo Vela

\*\*\*

Una vez estudiadas las aportaciones remitidas por los miembros del Pleno, en sesión celebrada simultáneamente, por videoconferencia, en San Cristóbal de

La Laguna y Las Palmas de Gran Canaria el 1 de marzo de 2016, la Comisión Permanente del Consejo Escolar de Canarias (CEC) aprobó el siguiente informe.

## **I. CONSIDERACIONES ACERCA DEL ABSENTISMO ESCOLAR**

---

Antes de entrar en el análisis de la Orden objeto de este informe, el Consejo Escolar de Canarias (CEC), debido a la materia que se regula y la importancia de las repercusiones que el absentismo conlleva, considera necesario plantear a la Administración Educativa como primera destinataria, pero también a otras administraciones con responsabilidad en este campo, las consideraciones siguientes.

Como se indica en la propia orden, el absentismo escolar es un fenómeno complejo multicausal con efectos negativos significativos que repercute en el ámbito escolar afectando a la convivencia y el rendimiento y la continuidad escolar, pero también condiciona las oportunidades de desarrollo personal y repercute en la familia y en el contexto social, por tanto, su detección, corrección y prevención deben abordarse de manera global, coordinada e integrada.

En este sentido, se manifiesta el legislador en la Ley Canaria de Educación donde la prevención y corrección del fenómeno absentista es contemplado de manera específica y relevante. Así mismo, el Pacto Social Político y Económico por la Educación en Canarias, aprobado por el CEC, también propone el establecimiento de planes específicos dirigidos a la prevención y corrección del absentismo escolar, la inasistencia y la impuntualidad, pues todos estos fenómenos, tal y como pone de manifiesto el informe pisa 2012 -que llega a cuantificar su efecto-, tienen como primera consecuencia un importante reflejo negativo en el rendimiento escolar, tanto del alumnado afectado como en el resto de sus compañeros.

Por todo ello, para el CEC la importancia del conocimiento real del fenómeno absentista en Canarias y en los distintos ámbitos en que se estructura la planificación escolar, isla, municipio, distrito y centro es un requisito imprescindible para poder implementar de manera adecuada y contextualizada los planes de prevención y corrección pertinentes. Esto ha motivado la solicitud reiterada de este órgano de que se aborde en profundidad el diagnóstico del absentismo, con su correspondiente cuantificación, no solo de la tasa de absentismo (número de sesiones de clase a las que no se asiste), única información disponible hasta el momento, sino también del índice de absentismo, es decir, el porcentaje de alumnos y alumnas absentistas, así como del desglose de este alumnado según su tipología, además de la evolución temporal de todos estos indicadores.

Esta información es relevante, en primer lugar para la Administración Educativa, pero también lo es para que las administraciones locales puedan contar con la información necesaria que les permita ejercer de manera efectiva su obligación de *participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad*

*obligatoria*, así como para que los consejos escolares municipales puedan a su vez contribuir en la búsqueda de soluciones.

Por ello, y con independencia de que, tal y como se establece en la Ley Canaria y se refleja en el preámbulo de la Orden, cuando proceda se acuerde con el MEE los criterios estadísticos a aplicar en consonancia con los organismos internacionales, el CEC considera que, en el ejercicio de su competencia y sin dilación, la Administración Educativa canaria debe avanzar en el registro y tratamiento y transparencia de la información relativa a la inasistencia a clase del alumnado.

Es también necesario arbitrar las herramientas que posibiliten el registro y el tratamiento de la información por parte de los centros, de manera ágil y sin que supongan nuevas exigencias para los mismos. Para ello, sería indispensable garantizar una viabilidad técnica que simplifique los procesos de registro y tratamiento de los datos, sin renunciar por ello a la información necesaria.

Otra cuestión que el CEC considera esencial es el tratamiento de la multicausalidad del absentismo y la multiplicidad de efectos producidos por este fenómeno que trascienden al ámbito escolar, lo que hace que las medidas, tanto preventivas como correctivas, que intentan combatirlo solo puedan abordarse de forma efectiva si se llevan a cabo de manera coordinada, global y complementaria, tal y como se indica en la orden. En esta línea, el CEC, conjuntamente con la FECAM, y con la colaboración de la Consejería de Educación y las universidades públicas canarias, ha venido desarrollando el proyecto de la *Plataforma Canaria para la Reducción del Absentismo*, que ha evidenciado la necesidad de profundizar en la coordinación entre los centros y los equipos responsables de la escolarización de los ayuntamientos. Para reforzar dicho aspecto es necesario que se dé respuesta a la solicitud realizada por el CEC a la Administración Educativa en febrero de 2013, a raíz de las conclusiones las jornadas con los responsables del absentismo municipal: es indispensable habilitar tecnológicamente el acceso de los profesionales municipales a la información recabada por los centros sobre el alumnado absentista. Esta información debe ser, además, útil y operativa, algo que solo podrá lograrse si se cuenta a la hora de establecer los procesos de comunicación con la opinión de estos profesionales.

Asimismo, se considera que, en el marco de un plan global de prevención y corrección del absentismo, deben implicarse, además de los centros y la FECAM, otras administraciones con responsabilidades en el área social y del menor. En este sentido, es fundamental incidir en la importancia de ejecutar planes globales y en la adecuada interconexión de las administraciones, la complementariedad de las acciones y el aprovechamiento de las sinergias para poder abordar de manera efectiva un problema, que como ya se ha dicho, presenta un carácter multicausal y comporta efectos que trascienden al ámbito escolar.

## **II. CONSIDERACIONES A LA ORDEN**

---

### **Artículo 2. Objeto.**

En consonancia con lo expresado en relación a los destinatarios y en coherencia con lo contemplado en la Ley Canaria de Educación no Universitaria en su artículo 46, apartado 1, el CEC considera adecuado que se incluya en el ámbito de aplicación a todas las enseñanzas. Para ello habría que tener en cuenta el diferente tratamiento que debe darse a cada una de ellas, con obligación legal y prioritaria en la enseñanza obligatoria, pero también incluyendo la educación infantil, por su trascendente papel educativo y compensador, así como al resto de las enseñanzas postobligatorias, pues la prevención y corrección del absentismo es fundamental también en esas etapas, por cuanto comportan costes de variada índole. A este respecto, se debe considerar también las responsabilidades que implica la obligación de vigilancia de la asistencia del alumnado que es menor de edad, aunque curse enseñanzas postobligatorias.

En este sentido, se sugiere que la orden incluya un capítulo específico relativo al absentismo en la enseñanza postobligatoria, en el que se incluya el tratamiento específico relativo al alumnado menor de edad.

### **Artículo 3. Finalidad.**

También se sugiere la inclusión, en coherencia con lo expresado en las consideraciones generales, de que una de las finalidades del marco normativo del absentismo sería el registro, tratamiento y seguimiento de la información generada por este fenómeno.

### **Artículo 6. Definición**

Debe reflexionarse, en primer lugar, sobre la conveniencia de incluir en este artículo la mención a los retrasos reiterados e injustificados, que a la larga puede conducir al absentismo y comporta también efectos negativos en el aprendizaje y la marcha general del grupo.

Las faltas reiteradas e injustificadas tienen incidencias negativas múltiples y altos costes personales, sociales y económicos. Su control, tanto preventivo como correctivo, es necesario en cualquier nivel de escolaridad, con independencia de que la enseñanza obligatoria y el alumnado menor de edad tengan un tratamiento específico por las responsabilidades legales que implica.

Además, para cualquier administración educativa conocer el absentismo y su evolución es un indicador imprescindible para su política educativa y para la implementación de planes *ad hoc*.

### **Artículo 7. Tipologías.**

En relación a los tipos de absentismo, parece más adecuado que la tipología que se plantea sea recogida en una publicación didáctica de tipo informativo para la comunidad educativa, pues su inclusión en la norma, por la

naturaleza de esta, impide que dicha clasificación sea tratada con la extensión y aclaración que requiere, ya que el esfuerzo de síntesis que se ha realizado conlleva la omisión de causas tan importantes o más que las consignadas.

Si, en cambio, esta tipología se incluye como referente para el registro de las causas del absentismo, como pudiera intuirse en el artículo 8.2, se sigue considerando una taxonomía incompleta, que en ese supuesto habría de revisarse, reflejarse en un anexo y, de manera imprescindible, adecuar la pertinente herramienta tecnológica para llevar a cabo el registro correspondiente.

### **Artículo 8. Indicadores**

Como se indica en el comentario al artículo anterior, tendría que aclararse si el registro del absentismo debe hacerse de acuerdo a la mencionada taxonomía de posibles causas. En ese supuesto, se recomienda lo ya expresado, en caso contrario habría de modificarse la redacción del apartado 2 de este artículo.

### **Artículo 9. Líneas de actuación.**

En las líneas de actuación generales, o en sus concreciones de los capítulos siguientes, se considera necesario aludir a cuestiones de tanta relevancia como:

La exigencia a las familias de la justificación formal de las ausencias de sus hijos e hijas.

La regulación del control de ausencias a 1ª hora como medida de prevención, unificando criterios de funcionamiento en los centros educativos y facilitando las herramientas tecnológicas precisas para que las familias sean avisadas de la ausencia de sus hijos e hijas en el menor tiempo posible. Para ello resulta imprescindible simplificar los procedimientos que facilita el módulo correspondiente del Pincel Ekade y dotar del necesario saldo de mensajes SMS a los centros.

### **Artículo 10. Actuaciones desde el ámbito de los centros educativos.**

En este artículo se marcan una serie de acciones para aquellos centros escolares donde se manifieste un alto porcentaje de absentismo, sin embargo, estas acciones deben afectar a todos, sea este fenómeno cuantitativamente relevante o no, pues las acciones de carácter preventivo son imprescindibles, así como las de control, aunque el absentismo afecte a un número reducido de alumnos o alumnas o suponga globalmente un número de sesiones perdidas no muy alto. Lo mismo cabe señalar para la intervención, que deberá realizarse aunque sea para un solo caso. Por lo tanto, se considera que lo adecuado para los centros con alto índice de absentismo es el desarrollo de planes específicos y el establecimiento de medidas especiales de apoyo y refuerzo.

## **Artículo 11. Incorporación del procedimiento de actuación a los documentos institucionales de los centros.**

Se propone añadir a los documentos mencionados el Plan de Convivencia del centro.

Por otra parte, en la orden se hace referencia a *medidas de acogimiento que ayude al alumnado absentista a su reincorporación al aula e integración en la misma*, pero no se contempla la dotación de recursos humanos para su desarrollo.

Otra medida que ha sido puesta en práctica en otras comunidades y podría incluirse en este artículo es la de organizar apoyos dentro del grupo-clase para facilitar la acogida e incorporación de alumnas y alumnos absentistas.

## **Artículo 13. Actuaciones desde el ámbito de los municipios.**

Para el CEC es fundamental que la Consejería de Educación, como ya se ha manifestado, proporcione información ágil y útil sobre el alumnado absentista a través de los medios tecnológicos, tal y como se ha demandado.

También, que se siga fomentando el trabajo conjunto de los centros educativos, los EOEP y los equipos municipales responsables del absentismo.

Además, el CEC considera primordial no solo la implicación institucional sino también la social, para lo que se hace imprescindible la creación o potenciación, en su caso, de los consejos escolares municipales. Ello ayudaría, además, a que la implementación de protocolos de corrección y prevención del absentismo en el ámbito municipal fueran establecidos por la propia comunidad educativa.

A la luz de la ampliación del ámbito de actuación que se anuncia en la Orden, debe plantearse la necesidad de revisar el procedimiento municipal, establecido por el decreto de funcionamiento de los Ayuntamientos (Ley Régimen Local), en materia de educación, donde solo se le reconoce al municipio competencias en enseñanza obligatoria y con alumnado menor de 16 años. Se trataría, pues, de un aspecto a debatir y consensuar con la FECAM.

En cuanto a la propuesta de que los municipios desarrollen actividades variadas y atractivas fuera del periodo lectivo, para despertar el interés y la participación del alumnado absentista o del que esté en riesgo por sus características sociofamiliares, se podría contemplar, además, la posible participación de personal docente del centro en las mismas, previo acuerdo de las condiciones con el profesorado y sus representantes.

En esa misma línea, entiende también este órgano que las experiencias de éxito, que en muchos municipios de Canarias se están desarrollando y dando importantes frutos en la corrección del absentismo, deben servir de guía y ayuda a aquellos municipios que aún no cuentan con líneas de actuación definidas.

Otro factor esencial para la potenciación de la acción municipal es la conformación de equipos estables y con personal suficiente. Los recortes y la

rotación de los recursos humanos dificultan la implantación y seguimiento de los proyectos, aun en aquellos casos en que estos se han mostrado efectivos.

Además, y de manera conjunta, debe apoyarse a los técnicos municipales que demandan formación específica, equipos suficiente y estabilidad para garantizar la continuidad de los proyectos.<sup>1</sup>

#### **Artículo 14. Actuaciones desde el ámbito autonómico.**

En la orden se plantean las responsabilidades de los centros y las obligaciones y posibles ámbitos de actuación de las corporaciones locales, pero sin embargo, no se descende a plantear la concreción del ámbito actuación conjunto, ni las responsabilidades de la Consejería de Empleo Políticas Sociales y Vivienda, pese a ser esta una orden conjunta de las responsables de este departamento y del de Educación y Universidades. No se vislumbra, en definitiva, cuál será el marco de actuación de esta consejería en la prevención y corrección del absentismo, más allá del que le atañe en referencia a los menores de edad bajo su tutela.

Se indica que reglamentariamente se podrán establecer procedimientos para facilitar la coordinación interinstitucional, pero no se aprovecha este marco normativo para ello. En este sentido, el CEC sigue reclamando que no siga relegándose lo sustancial de las regulaciones a resoluciones o instrucciones, en las que no se garantiza ni la participación, ni la publicidad deseables en cuestiones de gran importancia educativa y social.

#### **Artículo 15. Coordinación.**

Se plantea en el artículo 15, apartado 2, dentro del ámbito municipal, la posibilidad de crear "*mesas de seguimiento o comisiones municipales*" en las que participarán de forma prioritaria técnicos municipales y que tendrán entre sus funciones "*analizar las situaciones singulares y proponer medidas preventivas y de intervención puntual*".

El CEC recomienda reservar para la mesa de seguimiento los análisis más globales y la elaboración de planes de intervención y que se estudie la posibilidad de implementar, como medida complementaria, la celebración de reuniones más efectivas y de periodicidad mensual entre los centros (jefatura de estudio y orientador) y un técnico municipal de los servicios sociales de cara a la prevención y la puesta en práctica de medidas preventivas y de actuación conjuntas.

En el apartado 3, se propone añadir a los vocales de la Comisión Insular de Educación una persona en representación de las asociaciones del alumnado, o en caso necesario, de asociaciones de jóvenes, del ámbito insular.

---

<sup>1</sup> Encuesta realizada por el CEC a los técnicos municipales responsables del absentismo escolar. 2014

### **III. CONSIDERACIONES A LA NORMATIVA VIGENTE**

---

En el artículo 46.3 de la orden de 9 de octubre de 2013, por la que se desarrolla el Decreto 81/2010, de 8 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los centros docentes públicos no universitarios dice “*El absentismo del alumnado de Educación Primaria y de Educación Secundaria Obligatoria debe ser comunicado por parte de los centros educativos tanto a la Inspección Educativa como al servicio municipal responsable del mismo.*” El artículo 48 de dicha orden instituye la intervención de la inspección respecto a cambios de centro y el artículo 49 el procedimiento de bajas de oficio en las enseñanzas no obligatorias.

Por ello, se echa en falta en la presente Orden que se contemple un papel más activo de la inspección educativa, sobre todo en lo referente a la coordinación y asesoramiento de los planes de absentismo de los centros en cada zona de inspección y en las reuniones con las direcciones de los centros tras cada periodo de evaluación.

En el punto 2 de la Resolución 182 de la Viceconsejería de Educación y Universidades por la que se dictan instrucciones para el curso 2015-2016, se establece la obligatoriedad de uso en las sesiones de evaluación del alumnado del Anexo III, en el que se hace constar el número de faltas justificadas y no justificadas de cada alumno o alumna, el periodo en el que se han producido, las causas alegadas por las familias y, si fuese necesario, las razones que el centro considere como causantes de la falta de asistencia. Esto supone, sobre todo para los centros de tipo A y B, una ingente cantidad de páginas y un esfuerzo tan gravoso como ineficaz.

El CEC estima que dicho procedimiento debería incluirse en el marco normativo de referencia o, en su defecto, revisarse en la Resolución de forma que se sustituya el actual por la incorporación de una estadística y unos apuntes para los alumnos con problemas de absentismo en la propia acta de cada sesión de evaluación, dado que los datos de absentismo de cada alumno son accesibles en cualquier momento digitalmente por el equipo docente y las familias mediante la plataforma Ekade Web.

### **IV. OTRAS CONSIDERACIONES**

---

El CEC considera fundamental que se den a conocer aquellas experiencias de éxito que se estén desarrollando desde los centros educativos y los municipios en la prevención y corrección del absentismo.

También, como se ha señalado, resulta indispensable poner a disposición de los centros, como primer destinatario de la información, herramientas operativas que permitan el registro y seguimiento de la evolución de absentismo. Tal medida resulta fundamental para determinar la efectividad de las soluciones que se vienen desarrollando o para plantear nuevas estrategias de corrección y prevención.

Entiende, también, que con independencia del cumplimiento de los procedimientos mínimos, los centros, en el marco de su autonomía y de su proyecto educativo, deberían disponer de margen de actuación para buscar los mejores estrategias posibles en lo referente al absentismo escolar.

En todo caso, el CEC considera que es fundamental hacer partícipe al profesorado de la lucha contra el absentismo escolar, para lo que este debe contar con la formación y los apoyos necesarios en el marco del proyecto educativo del centro, en el que la disminución o erradicación del absentismo escolar debe ser una de las líneas directrices.

En este sentido, la inspección educativa debe jugar un papel relevante de asesoramiento, seguimiento y apoyo, tanto a los propios centros como a los planes municipales de colaboración con los mismos.

Además, el CEC estima necesario que se retomen los proyectos experimentales, contando siempre con su pertinente evaluación, a fin de ir indagando nuevas formas acordes con la evolución de la realidad que permita la innovación constante en la búsqueda de soluciones eficaces.

Como ya se ha señalado, el Consejo Escolar de Canarias considera fundamental la implicación de otras administraciones, en especial la competente en asuntos sociales, así como la dotación de educadores sociales a los centros o zonas de especial dificultad. Una experiencia que ya se lleva a cabo en algunas comunidades autónomas, con gran incidencia en el trabajo con las familias, tanto en relación con el absentismo como con otros problemas de índole social que repercuten en la escuela.

Por último, también sería beneficioso que, de manera conjunta por parte de las administraciones, se desarrollen campañas de sensibilización a las familias acerca de la importancia de la escolarización en la educación infantil por su particular potencial compensador y preventivo.

---

Es cuanto se informa.

San Cristóbal de La Laguna, 2 de marzo de 2016

V.º B.º

La Presidenta

El Secretario

Fdo.: M.<sup>a</sup> Dolores Berriel Martínez

Fdo.: José Joaquín Ayala Chinaa

