



# POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: olhares transversais

Organizadores

Elione Maria Nogueira Diógenes  
Maria das Graças Correia Gomes  
Wellyngton Chaves Monteiro da Silva



Quando o Grupo de Pesquisa sobre Estado, Políticas Sociais e Educação nasceu, em maio de 2010, tínhamos em mente agregar diferentes pesquisadores/as de diferentes níveis de ensino e de diferentes graduações de forma a estudarmos as públicas tanto no conceitual quanto na esfera prática. Acreditamos que precisamos democratizar esta discussão e este é o nosso propósito.





Copyright © da Editora CRV Ltda.  
Editor-chefe: Railson Moura  
Diagramação e Capa: Editora CRV  
Revisão: Os Autores  
Conselho Editorial:

Prof. Dr. Andréia da Silva Quintanilha Sousa (UNIR)  
Prof. Dr. Antônio Pereira Gaio Júnior (UFRRJ)  
Prof. Dr. Carlos Alberto Vilar Estêvão  
- (Universidade do Minho, UMINHO, Portugal)  
Prof. Dr. Carlos Federico Dominguez Avila (UNIEURO - DF)  
Prof. Dr. Carmen Tereza Velanga (UNIR)  
Prof. Dr. Celso Conti (UFSCar)  
Prof. Dr. Cesar Gerónimo Tello  
- (Universidad Nacional de Três de Febrero - Argentina)  
Prof. Dr. Elione Maria Nogueira Diogenes (UFAL)  
Prof. Dr. Élsio José Corá (Universidade Federal da Fronteira Sul, UFSS)  
Prof. Dr. Gloria Fariñas León (Universidade de La Havana - Cuba)  
Prof. Dr. Francisco Carlos Duarte (PUC-PR)  
Prof. Dr. Guillermo Arias Beatón (Universidade de La Havana - Cuba)

Prof. Dr. João Adalberto Campato Junior (FAP - SP)  
Prof. Dr. Jailson Alves dos Santos (UFRJ)  
Prof. Dr. Leonel Severo Rocha (UNISINOS)  
Prof. Dr. Lourdes Helena da Silva (UFV)  
Prof. Dr. Josania Portela (UFPI)  
Prof. Dr. Maria de Lourdes Pinto de Almeida (UNICAMP)  
Prof. Dr. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (UFOPA)  
Prof. Dr. Paulo Romualdo Hernandes (UNIFAL - MG)  
Prof. Dr. Rodrigo Pratte-Santos (UFES)  
Prof. Dr. Maria Cristina dos Santos Bezerra (UFSCar)  
Prof. Dr. Sérgio Nunes de Jesus (IFRO)  
Prof. Dr. Solange Helena Ximenes-Rocha (UFOPA)  
Prof. Dr. Sydione Santos (UEPG PR)  
Prof. Dr. Tadeu Oliver Gonçalves (UFPA)  
Prof. Dr. Tania Suelly Azevedo Brasileiro (UFOPA)

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial.

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D588

Políticas públicas de educação: olhares transversais. / Elione Maria Nogueira Diógenes, Maria das Graças Correia Gomes, Wellyngton Chaves Monteiro da Silva (Org.). Curitiba: CRV, 2016.  
380 p.

Bibliografia  
ISBN 978-85-444-1173-5

I. Educação - diversidade 2. Política pública - ensino superior. I. Gomes, Maria das Graças C. II. Silva, Wellyngton Chaves M. da III. Diógenes, Elione Maria Nogueira. IV. Título V. série

CDD 372.21

Índice para catálogo sistemático  
1. Educação 370

2016

Foi feito o depósito legal conf. Lei 10.994 de 14/12/2004

Proibida a reprodução parcial ou total desta obra sem autorização da Editora CRV

Todos os direitos desta edição reservados pela:

Editora CRV

Tel.: (41) 3039-6418

www.editoracr.com.br

E-mail: sac@editoracr.com.br

## APRESENTAÇÃO

Esta coletânea que por ora apresentamos ao público representa muito para todos/as nós. Trata-se de um trabalho que se iniciou há seis anos atrás, isto é, em 2010 e hoje completa seis anos. Esta data, pois, é bastante representativa para os membros do Grupo de Pesquisa sobre Estado, Políticas Sociais e Educação (GEPE). Em verdade, desde que o GEPE foi criado que se tem muito a contar. A primeira, diz respeito ao sentimento de pertencimento ao grupo, buscamos, em nossos encontros estabelecer relações de respeito mútuo e de consideração uns pelos outros. Escutar é a segunda coisa a relatar. Nossa escuta vai no sentido freiriano, isto é, prestar atenção subjetiva e sensitiva ao que o/a outro/a está dizendo e a forma como se coloca nas reuniões. A outra, trata da produção do GEPE, temos conseguido uma considerável produção, mas, ainda não tínhamos um livro publicado. Este, pois, é o primeiro de uma safra que virá em breve.

Aproveitando o ensejo, colocamos que o GEPE tem procurado realizar o tripé que sustenta a sociedade, ou seja, pesquisa, ensino e extensão. Assim, muitos dos artigos que formam o presente livro são frutos desses campos de ação, onde o GEPE tem se expressado.

Finalmente, queremos agradecer a todos/as que acreditam em nosso trabalho, visto que é a partir da credibilidade dessas pessoas que podemos dar continuidade aos nossos trabalhos, por isto, só temos a agradecer e muito.

Sem o reconhecimento social quanto ao nosso trabalho, o GEPE não tem como existir. Obrigada, pois.

*Os organizadores/as.*

Dedicamos este livro a todos/as que acreditam na força da luta, no poder emancipatório da educação e na capacidade humana de transformar o mundo. Outro mundo é possível. Outra educação é preciso. A luta é necessária. E a comunhão da luta, na luta e pela luta também é possível. Não digam nunca: isto é natural. Não há nada natural na desigualdade social e na exploração e expropriação de seres humanos.

*Organizadores/as do livro.*

# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	13
<b>CAPÍTULO 1</b> <b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: aflições</b> .....	15
<i>Elíone Maria Nogueira Diógenes (UFAL/PPGE)</i>	
<b>CAPÍTULO 2</b> <b>REFERENCIAL ANALÍTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:</b> <b>o financiamento da educação como campo investigativo</b> .....	29
<i>Inalda Maria dos Santos (Universidade Federal de Alagoas)</i>	
<b>CAPÍTULO 3</b> <b>PESQUISA AVALIATIVA EM EDUCAÇÃO: um olhar empírico</b> .....	47
<i>Eraldo Ferraz de Sousa</i>	
<b>CAPÍTULO 4</b> <b>DERECHO A LA EDUCACIÓN Y ABSENTISMO ESCOLAR</b> <b>EN ESPAÑA: Perspectiva normativa</b> .....	59
<i>José Ignacio Cruz Orozco</i> <i>Sandra García de Fez</i> <i>Roser Grau Vidal</i>	
<b>CAPÍTULO 5</b> <b>O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA TECITURA DOS</b> <b>CONTEXTOS DO CAPITAL E DA DOCTRINA NEOLIBERAL</b> .....	75
<i>Jane Marinho da Silva</i> <i>Joana D'Arc Ferreira de Macêdo</i>	
<b>CAPÍTULO 6</b> <b>A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS COMO</b> <b>POLÍTICA PÚBLICA EM ALAGOAS:</b> <b>perspectivas anunciadas para o trabalho docente</b> .....	89
<i>Janine Oliveira Cardoal</i> <i>Javan Sami Araújo dos Santos</i>	
<b>CAPÍTULO 7</b> <b>POLÍTICAS PÚBLICAS NO INTERIOR DO BRASIL:</b> <b>do coronelismo ao clientelismo</b> .....	103
<i>Edvaldo Francisco do Nascimento</i> <i>Idnelma Lima da Rocha</i>	

CAPÍTULO 8 POLÍTICA PÚBLICA DE ESTÁGIO CURRICULAR E SUPERVISIONADO: prostituição, estupro ou o império da prostituição universal?.....	119
<i>Ciro Bezerra</i>	

CAPÍTULO 9 POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO NAS PRISÕES: perfil de pessoas privadas de liberdade no Estado de Alagoas, de acordo com o INFOPEN.....	159
<i>Maria da Conceição Valença da Silva</i>	

CAPÍTULO 10 REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO ESTADO DE PERNAMBUCO .....	171
<i>Maria Fabiana da Silva Costa</i> <i>Alexandre Felipe Oliveira Gomes</i>	

CAPÍTULO 11 A GESTÃO PEDAGÓGICA FACE AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em questão .....	185
<i>Simone da Costa Silva</i> <i>Danielle da Costa Silva</i>	

CAPÍTULO 12 DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: para onde vai? .....	199
<i>Eni de Faria Sena</i>	

CAPÍTULO 13 IMPORTANTES PERCURSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: da percepção do problema à avaliação.....	221
<i>Maria Jeane Bomfim Ramos</i>	

CAPÍTULO 14 POLÍTICAS PÚBLICAS EM CULTURA DE PAZ NA ESCOLA.....	235
<i>Maria Joyce Maia Costa Carneiro</i>	

CAPÍTULO 15 AS POLÍTICAS DE INTERDIÇÃO E CONTROLE NO DISCURSO DA "ESCOLA LIVRE" .....	247
<i>Ricardo da Silva</i>	

CAPÍTULO 16 GLOBALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO, ESTADO E O MERCADO NA ARENA EDUCACIONAL .....	259
<i>Elione Maria Nogueira Diógenes</i> <i>Wellyngton Chaves Monteiro da Silva</i>	

CAPÍTULO 17 LEI DA ESCOLA LIVRE: concepções e caminhos da educação nas escolas públicas de Alagoas.....	285
<i>Cinthya Maria de oliveira</i> <i>Nélida Fernanda Inácio da Silva</i>	

CAPÍTULO 18 O NOVO PNE E A SEMPRE ATUAL NECESSIDADE DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: inquietações acerca da década da educação no Brasil (2014-2024) .....	297
<i>Geisa Carla Gonçalves Ferreira</i> <i>Vanessa Sátiro dos Santos</i>	

CAPÍTULO 19 EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E O CURRÍCULO ESCOLAR: inovações.....	311
<i>Elione Maria Nogueira Diógenes</i> <i>Dayvid de Farias Santos</i>	

CAPÍTULO 20 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA FORMAÇÃO DOCENTE UNIVERSITÁRIA: uma breve reflexão sobre o ensino jurídico da capital alagoana .....	331
<i>Fabiana de Moura Cabral Malta</i> <i>Edna Cristina do Prado</i>	

CAPÍTULO 21 POLÍTICAS PÚBLICAS DE LEITURA NO BRASIL: um artefato cultural entre desigualdades e prioridades.....	343
<i>Simone Natividade- PPGE (UFAL)</i> <i>José Adailton Cortez Freire</i>	

CAPÍTULO 22 PRONATEC: tecendo compreensões, aproximações e relações .....	353
<i>Fernanda Valeria do Nascimento Borba</i> <i>Sandra Regina Paz</i>	

SOBRE OS ORGANIZADORES .....	369
------------------------------	-----

SOBRE OS AUTORES.....	373
-----------------------	-----

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista de Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

## CAPÍTULO 4

# DERECHO A LA EDUCACIÓN Y ABSENTISMO ESCOLAR EN ESPAÑA: Perspectiva normativa

*José Ignacio Cruz Orozco  
Sandra García de Fez  
Roser Grau Vidal*

### 1 Introducción

En el momento presente, ya bien entrados en la segunda década del siglo XXI, con un sistema educativo consolidado desde hace décadas, un tramo de escolarización obligatoria de diez cursos que comprende la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y con una amplia red de centros que cubren las necesidades de matrícula, el absentismo no se sitúa entre las prioridades de la agenda política educativa española. Esta se ha decantado desde hace algunos años, hacia los problemas cualitativos, entre los que destacan con fuerza los debates sobre la mejora de los resultados del alumnado y el incremento de la calidad, así como la potenciación de los mecanismos inclusivos y de atención a la diversidad (CALERO, CHOI, WAISGRAIS, 2010 y ESCUDERO, MARTÍNEZ, 2012). Tal como veremos, este desinterés por el absentismo escolar responde a una percepción algo distorsionada sobre los problemas educativos.

De acuerdo con un modelo de actuación que viene desde mediados del siglo XX, a pesar de contar con precedentes destacados, en España se reguló la escolarización de las jóvenes generaciones mediante una serie relativamente extensa de normas y con un conjunto de iniciativas de intervención, en las que la Administración pública tuvo, y mantiene en la actualidad, un fuerte protagonismo. Desde la década de 1950, la política educativa tuvo una inequívoca orientación estatista, y se fue concretando en potentes actuaciones en forma de creación de infraestructuras materiales y recursos personales, así como en la conformación de una arquitectura legal, que, con las lógicas variaciones y actualizaciones, configuran nuestro presente panorama educativo (VIÑAO, 2004 y CRUZ, 2015).

Pese a ello, continúa existiendo absentismo escolar, pero se encuentra en un plano diferente del que ocupó durante muchas décadas de nuestro reciente pasado. En este momento, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad, la legislación que obliga a niños, niñas y jóvenes a permanecer en las aulas entre los 6 y los 16 años, generalmente, se cumple. Hay centros y profesorado que atiende las necesidades del alumnado y se han articulado los mecanismos para que los escolares que residen en zonas alejadas o presenten alguna problemática específica, vean garantizado su derecho a la educación. Pese a ello, resulta innegable que se pueden localizar casos de absentismo en bastantes centros escolares españoles.

## 2 Aproximación conceptual al absentismo escolar

Al hablar de absentismo escolar se entrecruzan diversos conceptos que, si bien están relacionados, reflejan miradas diferentes sobre un mismo problema: el fracaso del y en el sistema escolar y, en consecuencia, la salida del alumnado del sistema educativo. En esta línea cabe distinguir, en la medida de lo posible y a sabiendas de que no siempre existe acuerdo ni categorías completamente cerradas, entre *absentismo*, *rechazo escolar* y *abandono temprano o prematuro*.

Definimos el *absentismo escolar* como la inasistencia injustificada a las aulas de un menor en edad de escolarización obligatoria. Para el caso español esta obligatoriedad atañe a niños y niñas de entre 6 y 16 años. En un sentido más amplio, el concepto de *rechazo a la escuela* incluye tanto la negativa del menor a asistir como la dificultad para permanecer en ella, motivada por causas de índole personal, social o cultural, como las dificultades relacionadas con la salud mental, por ejemplo (KEARNEY y BATES, citado por GARCÍA FERNÁNDEZ et al., 2005, p. 73). En este sentido y desde un enfoque eminentemente psicológico, el acento recae sobre la realidad del propio niño o niña, e intenta vislumbrar el origen de la falta de continuidad en la vida académica.

Por otro lado, en la actualidad, *el abandono escolar prematuro* es el indicador con mayor presencia y reconocimiento para medir, entre otros aspectos, la calidad de un sistema educativo a nivel europeo. Por ello, se considera un indicador básico para analizar el nivel educativo de un país por lo que goza de mayor concreción y visibilidad social y académica con la publicación de informes y estudios. En concreto:

Eurostat define el abandono escolar prematuro (*early school leaving*) como "The percentage of population aged 18-24 with at most lower secondary education a not in further education or training." En España, el *lower secondary level* (nivel CINE-2 de la UNESCO) se corresponde con la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria y el *Upper secondary level* se corresponde con el Bachillerato (nivel CINE-3A) y los Ciclos formativos de Grado Medio (nivel CINE- 3B) (FACI LUCIA, 2011, s/p).<sup>6</sup>

Faci Lucia equipara esta categoría a la realidad educativa española, indicando que se corresponde al porcentaje del alumnado de entre 18 y 24 años de edad y que cuenta con un nivel de estudios muy básico: su recorrido formativo llegó hasta 4º de la ESO, el último curso de la escolarización obligatoria, sin continuar después ningún itinerario de educación reglada. Este indicador no ahonda en las motivaciones del abandono, si es voluntario o forzado, o si hubo deserción escolar previa.

Desde la perspectiva de este trabajo, centrado exclusivamente en el absentismo escolar, concretamente en su vertiente legal, es importante resaltar que la garantía del cumplimiento del derecho a la educación, articulado a través de la obligatoriedad de la escolarización, recae sobre los progenitores o tutores legales responsables del menor. La normativa jurídica y educativa vigente en España considera que una de sus obligaciones es conseguir la asistencia de estos a las aulas. (KEARNEY, 2008; KEARNEY; BENSABEB, 2006, citados por GARCÍA FERNÁNDEZ et al., 2005). La no justificación de las faltas de asistencia así como la persistencia en el tiempo de la situación, son los dos indicadores claves que motivan la puesta en marcha de los distintos protocolos de actuación que se describen más adelante. La vinculación manifiesta entre la inasistencia al centro educativo y el abandono escolar definitivo, resulta clave para entender el fenómeno de las bajas cifras de titulados, puesto que la percepción negativa de la educación reglada, por parte de los menores absentistas y de sus familias, suele ir acompañada de un bajo rendimiento, de problemas conductuales y, en definitiva, de un rechazo a la continuación de los estudios. Pese a lo señalado en los párrafos precedentes, paradójicamente, el interés que despierta el absentismo escolar desde las políticas educativas y desde las investigaciones académicas es más reducida que en comparación a otros problemas educativos.

Al tratarse de una cuestión que no cuenta con presencia destacada entre los asuntos públicos, esto repercute en la falta de información contrastada. De hecho, los datos son muy escasos y procedentes de fuentes que, de forma

<sup>6</sup> Eurostat es la Oficina Europea de Estadística dependiente de la Comisión Europea.

indirecta, reúnen algunos elementos que arrojan algo de luz al tema. Esto es así porque continúa de plena actualidad la reflexión de Vicente Bueno realizada hace ya una década:

El absentismo es un problema crónico de nuestra sociedad. Como vemos, sus efectos no son inmediatos. No es un problema agudo que estalla en un momento dado y enciende las luces rojas de la sociedad. No ocupa los titulares de los periódicos ni de los noticieros. Si realizáramos una encuesta en la calle, muy pocas personas lo incluirían entre los diez problemas más importantes. Socialmente no se valora la importancia que tiene (BUENO, 2005, p. 270).

Si bien históricamente se ha asociado el absentismo a las circunstancias sociales, económicas y personales de los menores, exonerando al propio centro de su responsabilidad, actualmente se tiene en cuenta el estudio de la influencia del contexto escolar y del sistema educativo en el abandono de parte de sus alumnos y alumnas. Hoy en día los centros escolares, por lo general, se preocupan por las faltas de asistencia del alumnado, interés que, como ya se indicó, no encuentra el eco necesario en las administraciones públicas. Esta indiferencia se traduce en escasas medidas y recursos para atajar el problema desde la prevención y poder garantizar así el derecho a la educación.

Centrándonos en los escasos datos globales existentes referidos al absentismo, según el informe PISA<sup>7</sup> de 2012,

En España el 28% de los alumnos declaran haber faltado a 1 o más días de clase sin justificar en las dos semanas previas a la evaluación. En la OCDE este porcentaje es significativamente inferior (un 15%). (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, Cultura y Deporte, 2013, p. 11).

No se cuenta con referencias más recientes ya que en el último informe del Ministerio de Educación español sobre la situación del Sistema Educativo Español, *Datos y Cifras. Curso 2014/2015*, es muy parco en cuanto al fracaso y al abandono escolar, y ni siquiera incluye el absentismo como categoría de análisis.

Como ya señalaban en 2010 los autores de un estudio que realizaron con 856 alumnos entre 16 y más de 25 años matriculados en 48 centros escolares que habían abandonado los estudios de forma prematura, este

7 El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA, por sus siglas en Inglés, se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes a partir de unos exámenes que se realizan cada tres años en varios países a alumnado de quince años de edad. Se trata de una valoración internacional realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

proceso de deserción escolar es procesual y se va agravando con el paso del tiempo, por lo que permite intervenciones que traten de corregirlo antes de que llegue a convertirse en deserción escolar. Este desenganche escolar se puede definir como:

La lenta y progresiva acumulación de fuentes de alejamiento de la escala de valores, las pautas de actuación y los símbolos de identificación con la escuela. Este desenganche está ligado a problemas de distinto tipo, y no es necesariamente intencional por parte del alumno, sino que se encuentra naturalizado por su entorno próximo (MENA, FERNÁNDEZ ENGUIA, RIVIÉRE, 2010, p. 123).

En esta lógica, el absentismo, la repetición de curso y los problemas conductuales en el aula, pueden considerarse el preludeo de una salida temprana del sistema educativo, por lo que urge conocer, sistematizar y mejorar las actuaciones que desde los centros, los servicios sociales y las distintas administraciones educativas se vienen desarrollando al respecto.

### 3 Marco normativo

Una vez aclarado lo que entendemos por absentismo escolar y los puntos de contacto y las diferencias existentes con las categorías de rechazo escolar y abandono temprano, en el presente apartado vamos a cambiar de perspectiva. A continuación, analizaremos cómo se contempla desde la normativa legal vigente en España. Debemos partir de una premisa lógica. El absentismo supone el incumplimiento de una obligación, tal y como se ha comentado anteriormente. En el caso concreto del absentismo escolar, el incumplimiento del derecho a la educación de los menores que se encuentran en el periodo de escolarización obligatoria. Por tanto, debemos comenzar estudiando cómo se contempla el derecho a la educación en la legislación española.

La Constitución española aprobada en 1978, que regula nuestro sistema de ordenamiento político en la actualidad, señala en el artículo 27.4: "La enseñanza básica es obligatoria y gratuita". En ese aspecto, como en otros, la carta magna incorpora una doctrina política y jurídica de carácter internacional con amplios antecedentes y que tuvo uno de sus hitos más destacados, que puede ser considerado casi fundacional, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Declaración sitúa al derecho a la educación entre los derechos fundamentales de las personas. Como es conocido, indica en su artículo 26 que "toda persona tiene derecho a la educación", planteamiento que las Naciones Unidas han ido ratificando en todas las Convenciones y

Pactos que han ido aprobando desde 1948. Así ocurre en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1959, principio 7, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, artículo 24, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, artículo 13.2, y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, artículo 28.

Desde el marco estrictamente europeo, y teniendo en cuenta la pertenencia de España a la Unión Europea, hay que señalar que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1952, artículo 2, y la Carta Europea de los Derechos del Niño de 1992, también insisten en resaltar la importancia del derecho a la educación para niños y niñas.

Por otra parte, el planteamiento que efectúa la Constitución española con respecto al derecho a la educación, se ha ido concretando en las sucesivas leyes orgánicas que han regulado la política educativa. Hoy en día está vigente la Ley orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), la cual señala en su artículo 3.3 que: "La educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la enseñanza básica". Lo cual es completado en el artículo 4 donde se indica: "La enseñanza básica a que se refiere el artículo 3.3 de esta Ley es obligatoria y gratuita para todas las personas".

Al respecto, debe señalarse que el derecho a la educación, insistentemente innovado en la doctrina internacional de los Derechos Humanos y en la legislación educativa, no se ha enfocado en nuestro país exclusivamente desde la perspectiva de la política de la educación. Asimismo, la doctrina y la normativa que tienen como objeto la protección del menor de edad en situaciones de riesgo y desprotección, han ido generando una importante legislación al respecto. Algo ya se ha señalado con anterioridad al mencionar el principio 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1959, en el que se indica específicamente lo siguiente:

El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

Teniendo en cuenta lo anterior, también se ocupa de la obligatoriedad de la escolarización, subrayando su importancia, la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, que es la que regula en España todo lo

relativo a la situación de los menores que se encuentran en situación de desprotección por la razón que fuere. En concreto, indica en su artículo 13, apartados 2 y 3 lo 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.
3. Las autoridades y las personas que por su profesión o función conozcan el caso actuarán con la debida reserva.

Este claro planteamiento sobre cómo las autoridades de todo tipo deben afrontar el absentismo, lo encontramos reproducido en las leyes autonómicas que se han ido aprobando, a partir de la norma anterior que tiene carácter estatal y por tanto de normativa-marco.<sup>8</sup> Como ejemplo podemos citar la Ley 12/2008 de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana, que trata la cuestión del derecho a la educación y del absentismo en cuatro de sus artículos. En el 23 insiste en el derecho del menor a recibir una educación integral adecuada a sus necesidades, efectuando en el apartado 4 especial ahínco en la necesidad de atender especialmente a "los menores con necesidades de compensación educativa... que presentan dificultades de inserción escolar por encontrarse en situación desfavorable, derivada de circunstancias sociales, económicas, culturales, étnicas, personales o familiares".

El artículo 29, titulado específicamente *No escolarización, absentismo y abandono escolar*, señala, en primer término, que competen a la Generalitat Valenciana, (el gobierno autonómico de la Comunidad Valenciana), "velar por el cumplimiento de la escolaridad obligatoria... coordinando y emprendiendo las acciones necesarias para fomentar la asistencia regular a los centros de enseñanza y evitar la no escolarización, el absentismo y el abandono escolar". Atribuye a la *Conselleria* competente la elaboración de un "plan marco contra la desescolarización, el absentismo y el abandono escolar", el cual deberá ser implementado por los ayuntamientos. El citado plan deberá tener muy presente las actuaciones para la prevención del absentismo, interviniendo en el alumnado en situación de riesgo. Incluso se menciona

<sup>8</sup> El Estado español adoptó en 1978 un estructura político administrativa bastante descentralizada con la organización de lo que se ha venido en llamar el *Estado de las Autonomías*. Por ello las 17 Comunidades Autónomas en que se encuentra dividido el país, tienen competencias exclusivas sobre algunas materias, el gobierno central conserva otras, mientras ambas instancias comparten las restantes. Es el caso de la educación y la protección a la infancia, por lo que existen normativas estatales y autonómicas sobre esos ámbitos.

expresamente que para “implementar los programas de prevención... se impulsará la creación de nuevos servicios; así como la incorporación de educadores”. Por último, la ley autonómica vuelve sobre el absentismo en otros dos artículos, aunque con un tratamiento más breve y conciso. En el 82, dedicado a enumerar los deberes de los menores, se especifica que entre estos se encuentra la obligación de asistir al centro docente. Finalmente se menciona en el 88 que tiene por objeto marcar los objetivos principales de las políticas de prevención en materia de educación. Allí se vuelve a insistir en que dos de las prioridades principales de la actuación de las administraciones es “garantizar la escolarización obligatoria” y “la prevención y el control del absentismo escolar”.

Como se puede comprobar, la normativa española sobre el absentismo escolar presenta unas características comunes. En primer término, como se deduce de las reiteradas citas de los párrafos precedentes, es amplia y afronta esta problemática desde diferentes perspectivas, lo que denota un serio interés político y social. A continuación debe situar que, pese a la variedad de normas, no existe ninguna duda a la hora de concebir e interpretar el contenido del derecho a la educación. Se considera uno de los derechos fundamentales y en lo que se refiere a los niveles obligatorios, no existe ningún argumento defendible para disculpar la asistencia injustificada de los menores a los centros.

Igualmente, el derecho a la educación se contempla también desde la legislación que se centra en la protección del menor. Esta, al dirigirse a una población en situación de riesgo o desprotección, detalla más explícitamente los objetivos y medidas a tomar. En concreto especifica, entre otros rasgos, que incumbe a cualquier tipo de autoridad: educativa, local, autonómica, policial, etc. Pero no solo eso, la Ley 1/1996, de ámbito estatal, indica que cualquier persona debe denunciar ante las autoridades competentes los casos de absentismo de los que tenga conocimiento. Se considera, por tanto, que es un asunto que compete a la sociedad en su conjunto. Para concluir, y dentro de esa misma idea de implicación total, se reconoce que todos los niveles de la Administración tienen responsabilidad en los casos de absentismo. De este modo, los ayuntamientos son los encargados de la implementación concreta de las medidas para prevenirlo y controlarlo. Pero también las Comunidades Autónomas deben coordinar esas actuaciones municipales y elaborar planes marco, velar por el cumplimiento de las normas, crear servicios especiales y dotarlos de los profesionales adecuados. En lo que respecta a las características de las intervenciones más concretas, la legislación española incide en la necesidad de centrarse en la prevención y en dedicar una especial atención

a los adolescentes. Finalizamos el análisis que estamos efectuando con una última referencia. Se trata del Código Penal vigente en España. En concreto de su artículo 226 que reproducimos a continuación:

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 prisión de tres a seis meses o multa de seis a 12 meses.

En España el consentimiento del absentismo escolar por parte de las familias o tutores legales está incluido dentro del denominado delito de *abandono de familia*. Esto significa que ante una denuncia, si se comprueba por parte del Fiscal de Menores correspondiente algunas circunstancias —reiteración e intencionalidad, entre otras— los padres pueden ser acusados ante un tribunal y condenados a penas de prisión. Del análisis de los casos que finalmente llegan al ámbito judicial, se desprende que se trata de un último recurso. No resulta el marco más adecuado para conseguir que los alumnos y alumnas asistan a los centros escolares, sino que es mucho más beneficioso social y pedagógicamente trabajar preventivamente y desde la familia, la escuela y otros agentes sociales públicos.

### 5 Protocolos de prevención y de intervención legal

Como se ha mencionado en apartados anteriores, la existencia de casos de absentismo escolar requiere obligatoriamente de la puesta en marcha de actuaciones con la finalidad de promover el establecimiento de planes de prevención y de intervención. No se trata de una cuestión cuantitativa, aunque existen claros de que las tasas son más elevadas de lo que cabría suponer, ya que como se ha señalado con anterioridad según la normativa vigente la existencia de un solo caso debe provocar la intervención de las autoridades. Generalmente, las fases que suelen llevarse a cabo ante un caso de *absentismo reiterado* son las que a continuación se especifican.



Fuente: elaboración propia.

Si nos centramos en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, cabe destacar que desde la Dirección General de Seguridad y Protección Ciudadana de la Generalitat Valenciana, que cuenta con la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Generalitat Valenciana, se ha trabajado en la elaboración de un protocolo a seguir desde los diferentes agentes que intervienen en el ámbito del absentismo escolar, siguiendo los pasos anteriormente expuestos.

Respecto a la intervención policial, se establece que en el momento en el que se localiza a un menor en edad escolar fuera del centro educativo y en horario escolar, se le debe identificar, trasladar hasta el centro educativo y, además, poner el hecho en conocimiento de su familia. En el caso de que se observe algún indicio de que el menor pudiera estar en situación de desamparo, se tiene que iniciar una investigación y debe ponerse el hecho en conocimiento de la Sección de Menores de la Conselleria de Bienestar Social y de la Fiscalía de Menores.

Por otro lado, en la intervención desde el centro educativo, se establece que todas las instituciones escolares deben tener un protocolo de actuación frente al absentismo escolar. Se especifica que en el caso de que un menor acumule un número determinado de faltas a clase sin justificar, se le considerará menor absentista y se deberá activar el procedimiento. Para facilitar ese control una de las iniciativas que se han tomado a nivel autonómico de la Comunidad Valenciana, ha consistido en la puesta en marcha desde 2011 de una aplicación informática llamada Ítaca, que permite, entre otras funciones, hacer el seguimiento de la asistencia del alumnado. A cada menor se le asigna una cifra denominada Número de Identificación del Alumnado (NIA). Con esta identificación, todo el alumnado tiene unificada la información sobre su historial escolar. Diariamente el profesorado está obligado a pasar lista y

anotar en dicha aplicación las faltas, indicando si son o no justificadas, así sea el caso, de forma que se obtienen unos porcentajes mensuales a partir de los días reales de clase y las ausencias sin justificar de los menores. Con esta medida el gobierno valenciano pretende que la comunicación de la información pueda llegar lo más directamente posible al organismo competente, en este caso la Conselleria de Educación.

Esta centralización de la información, buscaba agilizar las vías de comunicación para actuar de forma rápida y certera en asuntos de absentismo o de deserción escolar, es decir, el no cumplimiento del derecho a la educación. Se busca también acercar a las familias a la situación educativa de sus hijos e hijas, así como implicarlos de forma más directa.

Si la situación de absentismo no se soluciona, el centro está obligado a poner los hechos en conocimiento de los Servicios Sociales y la Comisión Municipal de Absentismo del Ayuntamiento de la localidad en que esté ubicado. Desde allí se activarán los programas de intervención social que consisten en una serie de actuaciones sobre la familia y sobre el propio menor. Si este protocolo de actuación fracasara, se pasa el informe a la Sección de Menores de la Conselleria de Bienestar Social.

Desde allí se activan nuevas medidas, que consisten en trabajar con las familias a través de entrevistas de seguimiento y la concesión de recursos como ayudas de comedor, libros, transporte escolar, entre otros. Si las faltas al centro escolar persisten, y se deduce que las familias no han actuado para solucionar las causas, se informa a la Fiscalía de Menores, la cual, tras valorar la situación, puede abrir un expediente de Diligencias de Investigación Penal (D.I.P) a las personas encargadas de la tutela del menor por un posible delito de *abandono de familia*.

Por otra parte, es importante mencionar que a nivel nacional, el Ministerio de Educación del Gobierno de España ha establecido el Plan PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo), dirigido específicamente al alumnado que está cursando la Educación Secundaria Obligatoria. Después de diversos procesos evaluativos, podemos destacar que se considera *un recurso importante para mitigar la acción de los factores que generan desventajas educativas* (MANZANARES; ULLA, 2012, p. 111). Su objetivo principal es prevenir y controlar el absentismo escolar desarrollando medidas de atención personalizada al alumnado y a sus familias. Tal y como se especifica en la normativa de aplicación, se trata de conseguir “entornos de prevención” en la institución educativa a través de diferentes iniciativas relacionadas con la mejora de la convivencia escolar, la flexibilidad metodológica, así como la oferta de oportunidades formativas diversas, entre otras. Cabe recalcar que consideramos que uno de los puntos fuertes

de esta iniciativa es el valor que le otorga a la necesaria coordinación entre el centro educativo, la Administración educativa, el Ayuntamiento y otras entidades relacionadas con la educación formal. En el documento se especifican una serie de intervenciones, las cuales se engloban en tres grandes ejes: favorecer la asistencia regular a clase, potenciar el acercamiento al centro y el apoyo que el mismo debe ejercer sobre el alumnado, y mejorar la comunicación entre la familia y la escuela.

Como se ha podido comprobar, el absentismo escolar en España y las intervenciones para su prevención y erradicación, se debaten entre unos planteamientos bastante claros, pero peculiares. Por un lado, un amplio consenso político sobre una definición claramente proactiva del derecho a la educación y por otro, un marco normativo estatal y autonómico, de protección del menor que alcanza al código penal. Y junto a ello una realidad difusa, escasamente cuantificada y con menguada presencia pública, pero que ocupa significativos recursos educativos, de los servicios sociales y de la Administración de justicia y que sin duda requiere una atención más intensa por parte de los responsables políticos.

## REFERÊNCIAS

BUENO RIPOLL, V. Absentismo escolar y educación social. Políticas desarrolladas en la Comunidad Valenciana en torno al absentismo escolar. **Indivisa: Boletín de estudios e investigación**, Madrid, n. 6, 2005.

CALERO, J.; CHOI, Á.; WAISGRAIS, S. Determinantes del riesgo de fracaso escolar en España: una aproximación a través de un análisis multinivel aplicado a PISA 2006. **Revista de Educación**, Madrid, número extraordinario, p. 225-256, 2010.

CRUZ, J. I. La expansión de la enseñanza media. Realidades y argumentos. **LaRivista**, París, 2, p. 35-45, 2015.

ESCUADERO, J. M.; MARTÍNEZ, B. Las políticas de lucha contra el fracaso escolar: ¿programas especiales o cambios profundos del sistema y la educación? **Revista de Educación**, número extraordinario. Madrid, p. 174-193, 2012.

FACI LUCIA, F. El abandono escolar prematuro en España. **Avances en supervisión educativa**, **Revista de la Asociación de Directores de Educación de España**, Madrid, n. 14, 2011.

GARCÍA-FERNÁNDEZ, J. M; INGLÉS, C. J; GONZÁLVEZ, C; VICENT, M; DELGADO, B; GÓMEZ-NÚÑEZ, M. I. Revisión bibliométrica del rechazo escolar: perspectivas de investigación y su análisis. **Educatio Siglo XXI**, v. 34, n. 1 · 2016.

MANZANARES MOYA, A; ULLA DÍEZ, S. La evaluación estatal del Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo (PROA). Análisis tras seis años de evaluación continuada. **Revista de Educación**, Madrid, n. extra, 2012.

MENA MARTÍNEZ, L; FERNÁNDEZ ENGUITA, M; RIVIÉRE GÓMEZ, J. Desenganchados de la educación: procesos, experiencias, motivaciones y estrategias del abandono y del fracaso escolar. **Revista de Educación**, Madrid, n. extra 1, 2010.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. **Resultados de España en PISA 2012**. Madrid, 2013.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. **Datos y Cifras. Curso 2014/2015.** Madrid, 2014.

ESPAÑA. Constitución (1978), Disponible en <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>>. Acceso el 11/06/16.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (1996). Disponible en <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1996-1069>>. Acceso el 16/06/16.

\_\_\_\_\_. Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (2013). Disponible en: <[http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12886](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12886)>. Acceso el 12/06/16.

GENERALITAT VALENCIANA. Decreto 51/2011 de 13 de mayo, del Consell, sobre el sistema de comunicación de datos a la conselleria competente en materia de educación, a través del sistema de información ITACA, de los centros docentes que imparten enseñanzas regladas no universitarias. Disponible en <<http://www.docv.gva.es/index.php?id=26&L=1>>. Acceso 10/06/16.

GENERALITAT VALENCIANA. Ley de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunidad Valenciana (2008). Disponible en <[http://www.docv.gva.es/portal/ficha\\_disposicion.jsp?sig=008389/2008&L=1](http://www.docv.gva.es/portal/ficha_disposicion.jsp?sig=008389/2008&L=1)>. Acceso el 2/06/16.

NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Disponible en <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>. Acceso el 13/06/16.

\_\_\_\_\_. Convención de los derechos del niño (1959). Disponible en <<http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>>. Acceso el 16/06/16.

\_\_\_\_\_. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>>. Acceso el 16/06/16.

\_\_\_\_\_. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Disponible en <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acceso el 14/06/16.

UNICEF. Convención de los derechos del niño (1989). Disponible en <[https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/convencion\\_derechos\\_nino\\_integra.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/convencion_derechos_nino_integra.pdf)>. Acceso el 17/06/16.

UNIÓN EUROPEA. Convenio Europeo de Derechos Humanos, Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1952). Disponible en <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)>. Acceso el 16/06/16.

\_\_\_\_\_. Carta Europea De los derechos del Niño (1992). Disponible en: <<http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST97ZI36262&id=36262>>. Acceso el 15/06/16.

VIÑAO, A. **Escuela para todos.** Educación y modernidad en la España del siglo XX, Madrid, Marcial Pons, 2004.