



## INICIATIVA DE CARÁCTER DE DECRETO

**RELATIVA A:** Reformar diversos artículos de la Ley Estatal de Educación, con el propósito de detectar, prevenir, atender y erradicar el ausentismo y deserción escolar

**PRESENTADA POR:** DIPUTADO ELOY GARCÍA TARÍN (PRI)

---

**LEÍDA POR:** DIPUTADO ELOY GARCÍA TARÍN (PRI)

---

**TRÁMITE:** Se Turna a la Comisión de Educación y Cultura

---

**FECHA DE PRESENTACIÓN:** 01 de diciembre de 2015

**FECHA DE TURNO:** 03 de diciembre de 2015



"2015, Año de José María Morelos y Pavón"

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

Diputada Eloy García Tarín

H. CONGRESO DEL ESTADO PRESENTE: Se adhieren: -Dip Rogelio Loya Longa (PAN) -DIP Teporaca Romero del Hierro (PRI) -Dip. Luis Fernando Rodríguez (PRI)

El suscrito Eloy García Tarín en mi carácter de Diputado a la Sexagésima Cuarta Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, acudo ante esta Honorable Representación Popular, en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 64, fracciones I y II; 68, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, a efecto de presentar Iniciativa con carácter de Decreto a fin de reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Chihuahua en materia de ausentismo y deserción escolar. Lo anterior, sustentando al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS -Dip. Elias H. Perez (PAN) -Dip Ana Lilia Gomez (PSU) -G.P. PRO

En su sentido más amplio, la educación se entiende como el medio en el que los conocimientos, hábitos, costumbres y valores de una comunidad son transferidos de generación en generación. La educación es lo que transmite la cultura, permitiendo su evolución. En un sentido más técnico, la educación es el proceso continuo de desarrollo de las facultades físicas, intelectuales y morales del ser humano, con el fin de integrarse mejor en la sociedad o en su propio grupo.

En su ámbito Constitucional la educación se consagra en el Artículo 3º, mismo que a la letra dice:

"Todo individuo tiene derecho a recibir Educación. El Estado Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, impartirá Educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La Educación preescolar, primaria y secundaria conforman la Educación Básica; ésta y la media superior serán obligatorias."

Por otro lado, el artículo 2º de nuestra Constitución Política del Estado de Chihuahua, establece que

"La educación, es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

## *Diputada Eloy García Tarín*

*cultura. Es el proceso dialógico permanente de análisis y reflexión crítica que contribuye al desarrollo integral del individuo y la transformación de la sociedad, mediante la adquisición de la información pertinente en la construcción y aplicación de los conocimientos y de los valores, cultivando las facultades físicas, intelectuales, creativas y estéticas para desarrollar la capacidad de juicio, la voluntad y la afectividad, y así formar hombres y mujeres en el pensamiento científico y humanista de manera que tenga un sentido de solidaridad social;"*

Según un estudio realizado en 2013 por Víctor Manuel Gallegos, Nora Robles y Orieta Cecilia Ahumada, alumnos de la Facultad de Contaduría y Administración de la UACH, el ausentismo escolar, también llamado absentismo, es un problema crónico de nuestra sociedad y sus efectos no son inmediatos, en la actualidad es considerado como uno de los problemas más graves a los que se enfrentan los centros educativos.

En el estudio mencionado, que busca caracterizar las variables que influyen en este fenómeno escolar y se menciona que las causas de deserción escolar en México están altamente ligadas con el ausentismo escolar. Establece además que uno de los problemas a la hora de describir el fenómeno del ausentismo surge por la falta de estadísticas fiables respecto de este problema, ni a nivel nacional ni a nivel local; nada hay previsto en los planes estadísticos sobre el ausentismo escolar, aun sabiendo que una buena información sobre este tema llevaría a una comprensión más adecuada de este problema.

Un ambiente familiar nocivo provoca inadaptabilidad, problemas psicológicos y de socialización y bajo aprovechamiento y en consecuencia rendimiento escolar... "estos alumnos son los que mayor riesgo de ausentismo y finalmente deserción presentan."

*"Al incurrir en frecuentes inasistencias el alumno reduce su aprovechamiento en el programa de educación... El ausentismo debe ser conceptualizado como una respuesta de rechazo por parte del alumno hacia el sistema escolar, que adopta varias manifestaciones y grados: en algunos casos, son ausencias a clase que deben ser contempladas más como una especie de travesura infantil que como un problema como tal; en otras, son ausencias mucho más preocupantes y van desde el **ausentismo pasivo** del alumno desenganchado de las explicaciones y*



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

## *Diputada Eloy García Tarín*

actividades normales de las clases, a las **faltas de puntualidad, la inasistencia a clase** de forma especial a las que tienen lugar en ambos extremos horarios, las **ausencias intermitentes** a unas clases o asignaturas, el **abandono esporádico** del centro a determinadas horas y así hasta llegar al **abandono definitivo** de la asistencia a clase. Todas ellas son, a la vez, signos de alarma y manifestaciones del fenómeno del ausentismo."

La consecuencia inmediata suele ser la alteración del ritmo de aprendizaje que, en su manifestación, puede llevar a la repetición de curso y/o al fracaso escolar y en lo social el ausentismo, muestra una realidad en la que una parte del alumnado tiene dificultades a lo largo del ciclo escolar, no consiguiendo los objetivos de la enseñanza obligatoria, por lo tanto, no se alcanza la preparación necesaria y suficiente para garantizar su inserción laboral y social.

Cuando se habla de las causas del ausentismo escolar, Lee y Burkam en *La Deserción de la Escuela Secundaria* establece que "El Papel de la Organización y Estructura de la Escuela, diferencian dos grupos de factores de riesgo que se subdividen en una serie de conductas para cada grupo. La primera categoría denominada riesgo social hace alusión a la desventaja social que enfrenta el estudiante. Entre dichos factores se mencionan: raza o etnia, género, edad, idioma minoritario (autóctono o propio de una etnia), estructura familiar, y economía familiar. Para la segunda categoría, aquellas pertenecientes al riesgo académico, están: bajas calificaciones, bajas expectativas, repetición de curso, problemas de disciplina, entre otros". Estos autores afirman que todas esas conductas predicen dificultades posteriores como ausencia total a la escuela e inasistencia a determinadas clases, desligándose de las actividades escolares. Análogamente, conciben la deserción como un proceso en espiral, es decir, que un problema puede ir creciendo a otros más graves, hasta que finalmente el alumno decide desertar de la escuela.

A nivel internacional los gobiernos dan especial importancia al tema del ausentismo escolar:

- A. La Oficina del Superintendente Estatal de Educación del Distrito Columbia, Washington, en Estados Unidos de América elaboró una "Guía para la prevención del absentismo escolar" para ofrecer a los padres y tutores un mayor



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

## *Diputada Eloy García Jarín*

entendimiento del fenómeno, sus causas y consecuencias, y una lista de programas y herramientas para tratar el problema. La guía ofrece:

- a) Una explicación de las leyes y normas de D.C. relacionadas con el ausentismo escolar;
- b) Información acerca de lo que pueden hacer los padres o tutores legales para prevenir el absentismo escolar;
- c) Las causas y consecuencias comunes del absentismo escolar; y,
- d) Información de contacto de los servicios de intervención y referencia disponibles para padres de D.C., tutores legales y alumnos, que abordan las causas comunes del absentismo escolar y su prevención.

*La guía señala que "...la intervención temprana es fundamental. La ausencia a clases es la principal fuente de señales de aviso tempranas que identifican a los alumnos con riesgo de absentismo escolar, y genera oportunidades para que reciban servicios de intervención."*

- B. En Argentina el ministerio de Educación emitió un Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar en la cual establece los principales motivos que causan el ausentismo y el abandono escolar, y hace una propuesta para practicar un control del ausentismo y las estrategias para atender el problema.

El estudio de Katia Andrea Toledo Lugo denominado Diseño de "Una Propuesta Innovadora para Disminuir el Ausentismo en una Escuela Pública de Nivel Medio Superior" refiere las siguientes acciones institucionales en las cuales los gobiernos han atendido el problema del ausentismo escolar:

- C. En Inglaterra por ejemplo, Reid (2004) menciona que las conductas delictivas son la principal característica de los estudiantes absentistas. Señala que la evidencia descrita por la literatura indica que el absentismo está fuertemente vinculado con un cierto número de patologías infantiles, entre otras de carácter psicológico. Además, menciona que los índices del problema son mucho más altos en Inglaterra que en el resto de Europa.

- D. En Francia, Esterle (2005) indica que durante la década de los 80's el tema de la violencia se había convertido en el conflicto principal entre estudiantes y



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

## *Diputada Eloy García Jarín*

profesores. Igualmente, menciona que para la década de los 90's la desescolarización era un problema más importante que el fracaso escolar por tres razones en debate: en primer lugar, el aumento de la inseguridad, seguido por el recrudecimiento de la delincuencia juvenil y por último, el desarrollo de la violencia dentro y fuera de la escuela

- E. Ahora bien, el Ministerio de Educación de España ha desarrollado un plan denominado PROA (Programas de Refuerzo, Orientación y Apoyo) para prevenir y controlar los casos de absentismo escolar. El programa inició en 2004 y a la fecha ha obtenido buenos resultados en lo referente a la disminución del absentismo: más de un 81% de los profesionales de la educación (tutores, equipos directivos, orientadores, entre otros) considera que se ha reducido el absentismo; la sección del programa denominada 'Acompañamiento' tiene especial incidencia en este aspecto, ya que el 97% de los tutores y monitores señalan que la asistencia a clase ha mejorado; similarmente, en la sección conocida como Apoyo y Refuerzo, entre el 70 y el 77 % de los responsables docentes conceden valores medios-altos a la reducción del absentismo (Xornal Galinet, 2007; Creative Commons, 2007).

Arnulfo González en su documento Reflexiones sobre los Factores que Influyen en la Deserción Escolar del Adolescente, afirma que cuando el alumno presenta cuadros de ausentismo, reprobación de exámenes, repetición de cursos, desinterés por las clases, etc. éstos pueden ser indicadores de que el estudiante corre el riesgo de abandonar sus estudios, además establece que "Cuando un estudiante muestra poco o nulo interés por las actividades académicas, éste paulatinamente irá disminuyendo su nivel académico, lo mismo sucede si no pone atención en clase **o comienza a ausentarse de ellas.**"

En México El Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior de 2012, establece que el ausentismo escolar es uno de los factores de riesgo de la deserción escolar junto con el consumo de **drogas o alcohol, el embarazo y el matrimonio.**

Ahora bien, según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) los cuales fueron entregados al Senado de la República, destacan claros



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

*Diputada Eloy García Tavín*

del sistema educativo nacional como el trabajo infantil, la no disponibilidad de la oferta educativa, los rezagos en las zonas indígenas y la deserción escolar. Sobre este último, señala el documento que

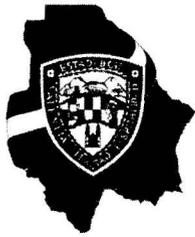
***"se trata del problema de mayor relevancia, ya que afecta al 20 por ciento de una generación de secundaria y a un 40 por ciento de una media superior. Uno de cada tres niños de 15 años se encuentra fuera de la escuela, y una quinta parte de los jóvenes entre 18 y 24 años no termina la secundaria"***.

El Informe de febrero del 2010 del Relator Especial del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación en México ofrece las siguientes recomendaciones dignas de considerarse:

*"Pese a los muy buenos índices de matriculación, México enfrenta grandes desafíos para contrarrestar la deserción y el rezago educativo. Así por ejemplo, de acuerdo con el INEE, de cada 100 niños y niñas que ingresan en primaria, se estima que sólo 66 terminan en el tiempo normativo; la deserción en la educación media superior ronda el 16%, lo cual se agrava con un sistema de exámenes en cada Estado para los estudiantes que culminan la secundaria, y en la práctica revela un proceso selectivo que muchas veces castiga a los estudiantes que no han recibido buenas oportunidades educativas en el pasado."*

*"Como respuesta a la deserción, las autoridades educativas han ofrecido gran variedad de becas y programas de apoyo para procurar la retención. No obstante, más que contentarse con los estándares de matriculación en la escuela primaria, el Estado debe continuar ocupándose con determinación de **garantizar la trayectoria exitosa a lo largo de todo el trayecto educativo de las personas**. También debe reconocerse que el problema no es únicamente económico, sino también de falta de pertinencia cultural y lingüística en la educación"*.

Garantizar la trayectoria exitosa a lo largo de todo el proceso educativo formal implica necesariamente **atender el problema del ausentismo**, pues las consecuencias de la inasistencia a la escuela **son difíciles de revertir** y sus efectos



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

## *Diputada Eloy García Tarín*

son determinantes en el futuro de las personas y de la sociedad en su conjunto si tomamos en cuenta que aumenta el riesgo de desempleo, así como de la **incorporación de los jóvenes al crimen organizado.**

La Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior, 2012, en los últimos 10 años establece que la cifra de adolescentes que han tenido que dejar el bachillerato es de 6.5 millones, esto ha dado como resultado que, de cada 100 alumnos que ingresan a la primaria, sólo 36 finalizan el nivel medio-superior.

Las cifras arrojadas dentro de esta Encuesta Nacional son poco alentadoras, tomando en consideración que el 30.5% de los jóvenes con edades de entre 15 y 17 años no asisten a la escuela, y solo el 45% es el promedio de graduación del nivel medio superior en nuestro País. Solo como comparativa para mostrar aún más el panorama, Japón y Alemania tienen el 90% de graduación de nivel Bachillerato.

Las cifras para Chihuahua fueron reveladas por el Subsecretario de Educación Federal Rodolfo Tuirán en su más reciente visita a la entidad en agosto del 2015. Según reseñas periodísticas el funcionario afirmó que *"el 40 por ciento de las escuelas no revisa su sistema de control escolar, por lo que no identifica ni resuelve el problema, **cuando los datos de ausentismo son cruciales por representar riesgos de abandono**".* El subsecretario dio a conocer que en Chihuahua el **14.6 por ciento de los estudiantes en el ciclo escolar 2013-2014 abandonaron la escuela**, lo cual representa un avance de 5 puntos porcentuales respecto de los índices del ciclo 2012-2013 el cual era de 19.5 por ciento, indicó además que *dicho fenómeno no se relaciona solamente con aspectos socioeconómicos, sino que muchas veces se encuentra en el interior de los planteles educativos, por lo cual es necesaria la participación y compromiso de los directivos y de los docentes para atender este reto.* <http://nortedigital.mx/alerta-educacion-por-alta-desercion-de-preparatorias/>

Es evidente que estos parámetros y datos conllevan a determinar que es indispensable atacar las causas de la deserción escolar, dentro de las cuales se encuentra el ausentismo el cual se debe de atacar de forma eficaz, pues de no ser así el costo social y económico relacionado con él puede crecer.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

---

## *Diputada Eloy García Tarín*

atender, dar seguimiento y solución a todos los casos de ausentismo y deserción escolar en Chihuahua, básicamente se busca que las niñas, niños y jóvenes puedan reintegrarse a la educación en todos sus niveles atacando las causas que generan su deserción, incluyendo acciones para su detección y atención oportuna, previniendo que a los nombrados ninis es decir, jóvenes que ni estudian ni trabajan, pierdan cualquier tipo de interés de integrarse a criminales y por el contrario vean en el sistema educativo estatal una alternativa para trascender y mejorar su calidad de vida inmediata y futura.

Por lo que toca a la Ley de Educación del Estado, el artículo 13 obliga a la autoridad educativa estatal a promover el establecimiento, la organización y el sostenimiento, según las necesidades de la demanda en toda la entidad federativa de Centros de Prevención de la Deserción Escolar, además de crear y sostener un sistema estatal de prevención de la deserción escolar para estudiantes del Estado, sin embargo, nada dice sobre el ausentismo escolar, el cual es un fenómeno distinto y previo a la deserción. Es cierto que atender el ausentismo implica prevenir la deserción, sin embargo, se considera que el ausentismo, como una de las diversas causas de la deserción, debe ser señalado expresamente en la ley para diseñar una política pública preventiva más puntual que permita erradicar eficazmente el efecto.

Otro elemento importante es el verbo. Actualmente la Ley de Educación sólo contempla la acción de "prevenir". Por su puesto que una política pública debe incluir la "detección", es decir, medidas para identificar a los estudiantes que están faltando o que están a punto de desertar. La "atención" es indispensable en virtud de que una vez presentado el problema hay que abordar a los alumnos que están faltando a clase o que ya han desertado, conocer las causas de la deserción o el ausentismo y promover una serie de medidas de trabajo social, psicológicas, académicas o de persuasión para que regresen al aula. Y por último la erradicación, lo cual implica que de manera gradual se vayan bajando los índices hasta eliminar la inasistencia y la deserción definitivamente de nuestro sistema educativo. Ningún plan o medida de abordaje social podrá diseñarse de manera correcta si la premisa fundamental no está clara en la Ley.

En este mismo sentido, la presente iniciativa prevé la necesidad de darle facultades al Consejo Estatal y a los Consejos Escolares de Participación Social para coadyuvar con



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

---

*Diputada Eloy García Tarín*

la autoridad educativa en la materia.

Así mismo el artículo 150 de la mencionada Ley de Educación establece que el Programa Estatal de Educación es el instrumento que permite integrar los esfuerzos orientados al desarrollo de la misma dentro del respectivo Sistema Educativo, debiendo contener, entre otros, instrumentos para prevenir la deserción escolar, pero nada refiere sobre el ausentismo, por lo que esta iniciativa la refiere expresamente pues es una causa de la deserción escolar y debe ser también una circunstancia atendida en el programa estatal a través de instrumentos idóneos para prevenirla, atenderla y erradicarla.

El mismo ordenamiento en su artículo 153 bis prevé que para alcanzar la equidad en la educación, las Autoridades Educativas Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la participación que en términos de la Ley General de Educación corresponda a la Autoridad Educativa Federal, atendiendo además, en lo conducente, a las obligaciones previstas en dicha Ley, llevarán a cabo acciones que atiendan de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos, o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades, sin embargo, sigue sin contemplarse el problema del ausentismo, por lo que la presente iniciativa incluye este elemento. Este artículo se refiere efectivamente al "atraso" del estudiante, lo que no se considera que pueda significar "ausentismo" en virtud de que aquel puede suceder incluso cuando el estudiante hace presencia en el aula y se debe además a diversos motivos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, me permito someter a la consideración del Pleno el presente proyecto de:

**DECRETO**



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

*Diputada Eloy García Tarín*

**Único.** Se reforman los artículos 13 fracciones III y XLV, 136 fracción II, 138 fracción VI, 150 fracción VI y 153 BIS fracción I, todos de la Ley de Educación para el Estado de Chihuahua, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 13. Además de las atribuciones exclusivas a las que se refiere el Artículo 12 BIS, la Autoridad Educativa Estatal tiene las siguientes facultades y obligaciones:

III. Promover el establecimiento, la organización y el sostenimiento, según las necesidades de la demanda en toda la Entidad Federativa de:

u) Centros **para la** Prevención, **Detección, Atención y Erradicación** del **Ausentismo y la** Deserción Escolar, y

XLV. Crear y sostener un sistema estatal de prevención, **detección, atención y erradicación** del **ausentismo y la** deserción escolar para estudiantes del Estado.

ARTÍCULO 136. El Consejo Estatal de Participación Social estará constituido por padres y madres de familia y representantes de sus asociaciones, docentes e integrantes de su organización sindical, instituciones formadoras de profesionales de la educación, autoridades educativas estatales y municipales, así como por miembros de los diferentes sectores sociales y productivos del Estado especialmente interesados en la educación, teniendo las siguientes atribuciones:

II. Coadyuvar a nivel estatal en actividades de seguridad escolar, protección civil, emergencia escolar y **para detectar, prevenir y atender el ausentismo y la deserción escolar;**

ARTÍCULO 138. En cada escuela pública de educación básica, operará un Consejo Escolar de Participación Social en la Educación, integrado por padres, madres de familia y tutores, así como representantes de la Asociación de padres de familia, docentes y representantes de su organización sindical, exalumnos, así



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

---

*Diputada Eloy García Tain*

como aquellos miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

Este Consejo Escolar de Participación Social en la Educación debe:

VI: Llevar a cabo las acciones necesarias de participación, de coordinación y de difusión necesarias para la protección civil, seguridad y emergencia escolar **y para detectar, prevenir y atender el ausentismo y la deserción escolar;**

ARTÍCULO 150. El programa Estatal de Educación es el instrumento que permite integrar los esfuerzos orientados al desarrollo de la misma dentro del respectivo Sistema Educativo, debiendo contener los siguientes elementos:

VI. Instrumentos para prevenir, **detectar, atender y erradicar el ausentismo y** la deserción escolar.

ARTÍCULO 153 BIS. Para alcanzar la equidad en la educación, las Autoridades Educativas Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la participación que en términos de la Ley General de Educación corresponda a la Autoridad Educativa Federal, atendiendo además, en lo conducente, a las obligaciones previstas en dicha Ley, llevarán a cabo las acciones siguientes:

- I. Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos, **ausentismo** o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades.

## TRANSITORIOS

**Único.** - El presente decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación en el Edificio Legislativo: C. Libertad #9 / Tels: (614) 412 3200 / 01 800 220 6848  
Centro Chihuahua, Chih. C.P. 31000 / [www.congresochihuahua.gob.mx](http://www.congresochihuahua.gob.mx)



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*"2015, Año de José María Morelos y Pavón"*

---

*Diputada Eloy García Tarín*

Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.

**Económico.** Aprobado que sea túrnese a la Secretaría para los efectos legales que correspondan.

**Dado.** En el recinto oficial del Poder Legislativo al día 1 del mes de Diciembre del 2015.

ATENTAMENTE

DIP. ELOY GARCÍA TARÍN